

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT17]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Cornelia Pethrus & Anna-Karin Nilsson

Handledare: Iwona Sobis

Examinator: Björn Rombach

När är vi i mål?

- **En fallstudie om hur Miljöförvaltningen i Göteborgs Stad arbetar med målstyrning och översättning av mål.**

Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att beskriva och förklara varför anställda på Miljöförvaltningen har svårt att anpassa politiska mål till sin vardagliga verksamhet. För att lyckas med målstyrning och uppnå de breda och visionära målen som sätts på en övergripande nivå krävs det att översättningen av målen fungerar. Det vill säga att målen bryts ned på respektive nivå i förvaltningen och att medarbetarna är delaktiga i dialogen. Det krävs också att målen är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Mycket kritik har riktats mot målstyrning inom den offentliga sektorn, kritiker hävdar att styrformen som är hämtad från privat sektor inte är optimal för den offentliga sektorn då de har helt andra förutsättningar och ses som komplexa organisationer. Trots denna kritik har målstyrning kommit att ta allt mer plats i den offentliga sektorn. Studiens syfte har närmare varit att utifrån att kartlägga hur arbetet med målstyrningen på Miljöförvaltningen ser ut förklara varför förvaltningen har svårt med att översätta målen och på så vis också svårigheter med att nå måluppfyllelse.

Studien är kvalitativ och två olika typer av empirisk data har använts: styrande dokument och semistrukturerade intervjuer. De styrande dokumenten har inhämtats från Miljöförvaltningens databas. De semistrukturerade intervjuerna genomfördes med företrädare från fyra av Miljöförvaltningens avdelningar som innehar en chefstitel eller besitter en ledande strategisk roll samt med förvaltningsdirektören. Studiens resultat visar att målstyrningen på Miljöförvaltningen inte fungerar. Detta på grund av att det finns problem med mätetal och målformulering. Vidare ser vi problem med översättningen av de breda och visionära målen då översättningskedjan stannar av. Översättningen av målen når således inte medarbetarna fullt ut utan stannar högre upp i organisationen. Vidare visar studien att Miljöförvaltningen behöver utveckla mätetal och målvärden. Miljöförvaltningen behöver även arbeta med översättningskedjan och inkludera medarbetarna i denna samt skapa mål som är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta på respektive verksamhetsnivå. Genom att arbeta med översättningskedjan kan förvaltningen också skapa gemensamma målbilder och på så vis bli en mer enhetlig förvaltning.

Nyckelord: Målstyrning, Offentlig Sektor, Institutionalism, Översättning

Förord

Vi vill börja med att rikta ett stort tack till våra respondenter på Miljöförvaltningen som ställde upp på intervjuer på ett mycket samarbetsvilligt sätt. Vi vill vidare rikta ett stort tack till Iwona Sobis, vår handledare som givit oss ett värdefullt stöd och konstruktiv kritik.

Göteborg, den 18 augusti 2017

Cornelia Pethrus och Anna-Karin Nilsson

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar.....	2
1.2 Disposition.....	3
2. Teoretisk referensram	5
2.1 Målstyrning.....	5
2.2 Institutionell teori.....	8
2.2.1 Tidig institutionell teori	8
2.2.2 Nyinstitutionell teori.....	9
2.2.3 Skandinavisk institutionell teori	10
2.2.4 Översättningsprocessen	12
3. Metod och material	14
3.1 Studiens design	14
3.2 Urval.....	15
3.3 Teknik för insamling av empirisk data.....	16
3.4 Uppsatsen pålitlighet och trovärdighet.....	17
3.5 Etiska överväganden	18
4. Fallbeskrivning	20
4.1 Göteborgs Stads styrsystem.....	20
4.2 Miljöförvaltningen	20
5. Presentation av empirisk data	22
5.1 Policydokument	22
5.1.1 Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017	23
5.1.2 Mål och inriktningsdokument för budget 2017 samt budget 2017 - Miljö- och klimatnämnden	24
5.1.3 Verksamhetsplan stadsmiljö.....	26
5.1.4 Verksamhetsplan livsmedelskontroll.....	27
5.1.5 Verksamhetsplan Miljötillsyn	27
5.1.6 Årsredovisning.....	28
5.2 Intervjuer	31
5.2.1 Respondenterna om styrande dokument och lagstiftning	31
5.2.2 Respondenterna om Målstyrning på Miljöförvaltningen	34
5.2.3 Respondenterna om målöversättning	39
5.2.4 Respondenter om problem/utmaningar i arbetet med målstyrning och målöversättning	43
5.2.5 Respondenter om lösningar i arbetet med målstyrning och målöversättning.....	47
6. Diskussion	52
6.1 Hur arbetar Miljöförvaltningen med målstyrning?	52
6.2 Vilka problem möter de ansvariga i översättningen av de breda och generella målen?	56
6.3 Vad behöver göras för att lösa problem med översättning av målen?	59
7. Slutsatser	62
7.1 Framtida forskning	65
8. Referenser	67
8.1 Policydokument.....	69
8.2 Internetkälla	69
9. Bilaga	71

1. Inledning

Göteborgs Stad arbetar på många olika sätt för att se till att social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet uppnås. Miljöförvaltningen i Göteborgs Stad arbetar med den ekologiska hållbarheten främst och har inom ramen för sitt uppdrag i uppgift att utöva myndighetsutövning. Man arbetar även för att uppnå de tolv lokala miljömål Göteborgs Stad har satt upp. Dessutom måste Miljöförvaltningen förhålla sig till FN:s klimatmål samt de nationella miljömålen i sitt arbete för miljön. Miljöförvaltningen verkar för att skapa en god livsmiljö för göteborgarna och för att Göteborg skall skapa en så liten påverkan som möjligt på miljö och hälsa. Det är viktigt att verksamheten når de mål politikerna sätter upp för att kunna skapa en god livsmiljö i Göteborg och se till att påverkan på miljö och hälsa är så liten som möjligt. Genom att se till att målen uppnås ser man också till att de löften och visioner som getts medborgarna kan komma att infrias.

I Göteborgs Stad sätter Kommunfullmäktige de övergripande målen för staden. Vilket sedan är dem stadens olika nämnder utgår ifrån när de sätter målen och inriktningen för sina respektive förvaltningar. Miljöförvaltningen i Göteborgs Stad visar i sin årsredovisning för 2016 att de har problem med att uppnå stadens lokala miljömål, att de inte vet om de når sina verksamhetsmål och om dessa hjälper dem att nå de lokala, nationella och globala målen. Rapporten uppvisar också en viss brist i förvaltningens måluppfyllelse. Politiska mål definieras ofta som breda och visionära vilket leder till att det kan vara svårt att översätta dem till de vardagliga praktiker och implementera dem i Miljöförvaltningens olika verksamheter. Därmed kan man se svårigheter med att översätta de breda och visionära målen så att de passar respektive verksamhet som skall arbeta med måluppfyllelsen. Översättning av breda och visionära mål är någonting som sker på olika nivåer och i de flesta offentliga organisationer. En översättning behöver ske för att målen skall kunna appliceras ner i leden i en verksamhet.

Om översättningen av dessa visioner och mål inte går rätt till finns risker med att det således leder till en felöversättning. Genom att felöversättning sker blir det även svårt att genomföra och uppfylla de visioner och mål som satts upp på en övergripande nivå. Som ovan nämnts har årsredovisningen från 2016 visat att Miljöförvaltningen brustit i sin måluppfyllelse samt att de inte vet om de når sina verksamhetsmål och om dessa hjälper dem att nå de lokala, nationella och internationella målen. Vi kan då fråga oss om detta beror på att översättningen av målen

inte gått rätt till? Miljöförvaltningen har en rad olika mål att förhålla sig till och befinner sig därmed under tryck från olika håll. Vilket inte är någonting ovanligt för offentliga organisationer i Sverige. Att förhålla sig till och försöka omvandla mål från olika håll ner till en lokal nivå kan verka utmanande. Detta kan leda till att särkoppling sker. Vilket exempelvis innebär att en organisation säger att de gör på ett visst sätt för att göra omvärlden nöjd, medan de i verkligheten fortsätter att göra saker på samma sätt som innan. Genom att kartlägga det praktiska arbetet med målstyrning på Miljöförvaltningen menar vi att vi på så vis kan förklara varför arbetet med översättningen av målen inte kommit att fungera i praktiken. Om målstyrningen skall kunna fungera i en offentlig organisation krävs det en vilja och förmåga att formulera och följa upp mål samt att man skapar en levande dialog mellan de som arbetar i organisationen, med andra ord att översättningen av målen går rätt till.

1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar

Stadens miljömålsarbete är en viktig grund för en hållbar utveckling i Göteborg. Mål sätts upp från Kommunfullmäktige i Göteborgs Stad. Dessa mål tar sedan Miljö- och klimatnämnden hänsyn till när de tar fram sitt mål och inriktningsdokument. Miljöförvaltningen har även möjlighet till inspel genom sin behovsutredning samt de strategiska frågorna som finns uppsatta. Mål och inriktningsdokument skall sedan tillsammans med budgeten och Miljöförvaltningens reglemente vara vägledande i allt arbete Miljöförvaltningen utför. Det är också utifrån mål och inriktningsdokumentet, budgeten samt Miljöförvaltningens reglemente som de olika verksamheterna inom Miljöförvaltningen utformar sina verksamhetsplaner.

De politiska målen beskrivs ofta som breda och visionära och därför blir det upp till förvaltningen att tolka samt översätta dessa breda och visionära mål för att de skall kunna passa in i verksamheten. Översättningen av Kommunfullmäktiges mål sker således i flera olika steg. Dels översätts de för att passa verksamheten på nämndnivå, för att sedan översättas för att passa de olika delarna av verksamheterna. Om översättningen av de breda och visionära målen inte fungerar kan det således vara svårt för förvaltningen att uppnå målen.

I årsredovisningen för 2016 beskriver Miljöförvaltningen att det är svårt att inom ramen för stadens miljöstrategiska arbete att uppnå de lokala klimatmålen. Årsredovisningen uppvisar även en viss måluppfyllelse för Miljöförvaltningen men måluppfyllelsen är inte komplett. Vi kan därmed utläsa att det verkar vara svårt för Miljöförvaltningen att översätta målen så att de

blir omformade att passa respektive avdelning för att sedan kunna uppnås. Ytterligare en bekräftelse på att översättningen inte fungerar har vi hämtat från årsredovisningen 2016: *“Frågor som vi ställer oss är: Uppnår vi våra verksamhetsmål och hjälper de oss att nå FN:s hållbarhetsmål, de nationella och lokala miljömålen?”* Översättning av breda och visionära mål är någonting som sker på olika nivåer och i alla offentliga organisationer. Om denna översättning inte går rätt till finns det således risk för att felöversättning sker och på så vis blir det svårt att genomföra och uppfylla de mål och visioner som satts upp på den övergripande nivån. Översättningen är därmed central i offentliga organisationers genomförande av visioner och mål. Vi menar att det därför är viktigt att studera vad som sker i översättningen i en förvaltning och på så vis kunna förklara varför måluppfyllelsen inte alltid uppnås.

Av den ovan beskrivna problemformuleringen är vårt syfte att kartlägga det praktiska arbetet med målstyrning på Miljöförvaltningen. Förklara varför arbetet med översättningen av målen på Miljöförvaltningen inte fungerar i praktiken. Samt bidra till ökad kunskap om hur Miljöförvaltningen bör arbeta med översättningen.

Våra frågeställningar i denna studie lyder därmed som följer:

- Hur arbetar Miljöförvaltningen med målstyrning?
- Vilka problem möter de ansvariga i översättningen av de breda och generella målen?
- Vad behöver göras för att lösa dessa problem med översättning av målen?

1.2 Disposition

Uppsatsen börjar med en inledning på området för att sedan mynna ut i en problemformulering, studiens syfte samt frågeställningar. I det kommande och andra kapitlet presenteras vår teoretiska referensram. Här redogörs olika teorier och tidigare forskning som vi sett som aktuella för studien och som ökar läsarens förståelse för målstyrning inom den offentliga sektorn samt en redogörelse för institutionell teori som mynnar ut i den skandinaviska institutionalismen och översättningsteori. Detta för att man som läsare ska få en överblick på den tidigare diskursen på området. Dessutom är avsikten med presentationen av den teoretiska referensramen att kunna stödja uppsatsens problemformulering, syfte samt frågeställningar. Därefter tar metoddelen i kapitel tre vid för att presentera uppsatsens metod och tillvägagångssätt. För att vidare komma in på kapitel fyra som är studiens fallbeskrivning med

presentation av Miljöförvaltningen som fall och Göteborgs Stads styrsystem. Kapitel fem utgörs av vår insamling av empiriska data. Detta med policydokument och semistrukturerade intervjuer vi genomfört på fyra av Miljöförvaltningens avdelningar samt med förvaltningsdirektören. I kapitel sex diskuteras studiens forskningsresultat utifrån studiens tre frågeställningar. För att avslutningsvis redogöra för studiens slutsatser samt framtida forskning i kapitel sju. Kapitel åtta är studiens använda referenser och kapitel nio utgörs av en bilaga.

2. Teoretisk referensram

Nedan presenteras vår teoretiska referensram. Denna referensram består av ett avsnitt om målstyrning inom offentlig sektor. Såsom den beskrivs i teorin menar vi liknar kontexten i vår valda studie. Vidare består referensramen av avsnitt om institutionell teori, såsom tidig institutionell teori, nyinstitutionell teori och skandinavisk institutionell teori. Inom den skandinaviska institutionalismen studerar man hur idéer uppkommer och sedan färdas vidare (översätts) i en organisation. Översättningsprocessen kan ses som ett verktyg för att skapa en djupare förståelse för vad som händer när översättning av idéer sker. För att kunna förstå den komplexitet som finns vid införandet av nya idéer menar vi att den institutionella teorin behöver studeras.

2.1 Målstyrning

I boken *The Practice of Management* används begreppet *Management by Objectives* för första gången. Drucker (1954) beskriver det som en form av process som används för att kunna fastställa mål inom en organisation. Genom att göra det kan ledningen och medarbetarna tillsammans komma överens om vad som behövs göras för att nå målen organisationen valt att ställa upp. Vid en historisk återblick kan vi tydligt se att den offentliga sektorn mellan 1950 och 1980-talet präglats av detalj och regelstyrning till störst del. Det är först under de senaste årtiondena som målstyrningen mer och mer kommit att bli en populär styrform inom den offentliga sektorn enligt Hood (1998) Lapsley (1999). Att målstyrningen fick ett stort genomslag i den offentliga sektorn handlar till stor del om New Public Managements, NPMs intåg i den offentliga förvaltningen. Där NPM beskrivs som ett alternativt ideal för organisering och styrning inom den offentliga sektorn. Inspirationen hämtades från idéer av marknader och företag. Forskare har definierat begreppet på olika sätt. Bland annat menar Johansson och Johansson (1994) att målstyrning kan beskrivas som att "Politiker formulerar målen för verksamheten och ansvar för och beslut om måluppfyllelse förskjuts utåt till tjänstemännen". Otley (1999) Heinrich (2002) definierar målstyrning som processen att identifiera mål samt bygga processer för att uppnå dessa mål.

Svensson och Pihlgren (1989) menar att målstyrningsfilosofin påverkar samspelet mellan stat och kommun, eftersom det blir en ny slags relation. Införandet av målstyrning i den offentliga förvaltningen ämnar att leda till större effektivitet genom en ökad flexibilitet i produktionen.

Ett vidgat utrymme för de anställdas kreativitet samt ett ökat kommunalt självstyre. Svensson och Pihlgren (1989) menar vidare att målbegreppet är centralt, men att det praktiskt kan vara svårfångat. Inom målstyrning finns det ambition att skapa ett övergripande och generellt mål som dominerar över de övriga mål som är satta. För att sedan skapa en målnedbrytning där ett övergripande mål delas upp i delmål för att på så sätt också minska risken för att de olika delarnas intresse framhävs på bekostnad av det övergripande målet (suboptimering). Detta kan däremot vara svårt och utmanande i praktiken menar Svensson och Pihlgren (1989) inom den offentliga sektorn eftersom det kan finnas olika uppfattningar och tolkningar om det övergripande målet.

Redan för fyra decennier menade Carroll och Tosi (1973) att om målstyrningen skall bli framgångsrik krävs stor investering i tid, stöd och engagemang från organisationens ledning. Organisationsmedlemmarna behöver därutöver få en utbildning hur de ska arbeta med de utsatta målen, eftersom målen kan tolkas på olika sätt. Medan de mål som ska kommuniceras nedåt från ledningen måste vara relativt stabila och tydliga. Carroll och Tosi (1973) menar vidare att belöningar, information och ett fungerande budgetsystem som understödjer målen måste finnas, samt att det måste genomföras en obligatorisk kvalitetsgranskning. Detta för att misstankar väcktes i att målstyrning skulle kunna bli aktuellt även inom organisationer utanför näringslivet, såsom myndigheter och läroinstitut, vilket författarna hade onekligen rätt i. Svensson (1997) menar i linje med Carroll och Tosi (1973) att ytterligare avgörande faktorer för framgångsrik målstyrning är att alla anställda och för förtroendevalda kan engageras. Vidare menar Svensson (1997) att varje resultatansvarig chef måste precisera förväntningar och krav i tydliga åtgärder, samt att åtgärderna omfattar mål som går att utvärdera, precisera och följa upp.

Rombach (1991) menar att målstyrning en längre tid setts som den självklara lösningen på den offentliga sektorns problem. Samtidigt som det är svårt att hitta belägg för att målstyrningen fungerar i praktiken. Detta motiveras med att de offentliga organisationerna ofta saknar förutsättningar för målstyrning. Rombach (1991) menar att målstyrningens effekter är osäkra, och är svåra att uppnå i den offentliga förvaltningen. Detta då målstyrningen ofta kommer från ledningen utan att de anställda har medverkat och haft inflytande i beslutsprocessen. Vilket gör att de anställda får svårt att veta hur genomförandet ska vara för att målen ska uppnås. För att mål skall kunna nås krävs kunskap om målen, en förståelse kring de bakomliggande motiven, vilket Hawke (2012) menar ofta saknas hos både politiker och tjänstemännen. Klara mål måste därutöver formuleras och sedan kunna mätas. Vilket är svårt då den offentliga förvaltningen

ofta har oförenliga och oklara mål. Brunsson (2000) kritiserar i linje med Rombach (1991) både målstyrning och resultatstyrning, där ingen av styrningsformerna visat sig vara framgångsrika styrningsformer. Brunsson (2000) menar att oklart formulerade mål kan öka förutsättningarna för att exempelvis regeringen blir nöjda med resultaten som presenteras, vilket blir oerhört problematiskt. Vid bristande måluuppfyllelse delas inte heller några sanktioner ut, vilket åter blir problematiskt, då det riskerar sända ut signaler om att måluuppfyllelse inte är av större betydelse.

Bland annat menar Adolofsson och Solli (2009) att offentliga organisationer kännetecknas av att de är komplexa. Målstyrningen kräver vissa omständigheter enligt Johansson och Johansson (1994) vilket leder till att denna styrform passar de privata organisationerna bättre. Den offentliga sektorns komplexitet och målstyrningens krav på speciella omständigheter har alltså lett till att forskningen ställt sig kritisk till att offentliga organisationer implementerar målstyrning i sina verksamheter. Syftet med införande av NPM i den offentliga förvaltningen var enligt Haque (2007) att styra verksamheten från det tidigare processtänkandet, till att bli mer resultatorienterad. Som ett led i detta har man inom den offentliga förvaltningen nu tagit stor influens av mål- och resultatstyrningen. Bäck och Larsson (2007) menar också att NPM-modellen bland annat fokuserar på formuleringen av mål, beslut om mål samt uppföljningen av dessa mål och resultat. För att få de övergripande målen och organisationen att utvecklas i önskvärd riktning ansågs NPM och målstyrning som ett bra alternativ för den offentliga förvaltningen. Att definiera begreppet målstyrning har kommit att vara en utmaning. Brorström, Haglund och Solli (2005) menar att det finns svårigheter med att definiera begreppet målstyrning på grund av att begreppet mål också är oklart.

Enligt Bartholdsson (2011) bör målen vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta (SMART) för att lyckas med en framgångsrik målstyrning. Förutsättningar som många kritiker menar inte finns inom den offentliga förvaltningen, vilket leder till att det gör det svårt att lyckas med att framgångsrikt kunna styra genom målstyrning. Det är också i grunden svårt att överföra styrmetoder från privat sektor till offentlig sektor, även om målstyrning varit en fungerande och framgångsrik metod inom den privata sektorn. Dock menar Bartholdsson (2009) att målstyrningen skulle kunna fungera om det finns en målöverensstämmelse mellan lagstiftaren och utföraren. En målöverensstämmelse där utföraren har ett intresse av att målen faktiskt ska bli uppfyllda. Även om det finns ramar för hur målen bör formuleras för att lyckas med målstyrning i den offentliga sektorn så är många forskare kritiska till att styrmetoden lämpar sig för den offentliga sektorn. Sveriges Kommuner och Landsting (2014) menar att den

stora mängden mål i kommuner och landsting har lett till att det har varit svårt att kunna få en överblick, samt att det skapat svårigheter kring vad kommunerna ska välja att fokusera på. Mindre problem och utmaningar kan ibland konkurrera på samma arena som andra problem och utmaningar som anses strategiskt viktigare, vilket leder till att målkonflikter uppstår.

2.2 Institutionell teori

För att kunna förstå den komplexitet som finns mellan olika intressenter vid införande av nya idéer behöver vi studera den institutionella teorin. Den institutionella teorin har ett annat synsätt på organisationer och dess agerande kontra klassiska organisationsteorier. Inom institutionell teori studerar man hur organisationer påverkas av omgivningen och de informella och formella reglerna som finns. Genom att studera detta kan man förklara hur förändringar uppstår och också färdas genom organisationer. Eriksson-Zetterquist (2009) menar att alla delar påverkar hur en organisation agerar. Medan klassisk organisationsteori enligt Bolman och Deal (2005) istället ser organisationers agerande som rationella beslut som för dem närmare det givna målet.

Inom ramen för den institutionella teorin har det utvecklats tre områden som kommer att behandlas vidare i detta teoretiska ramverk. Dessa tre områden är tidig institutionell teori, nyinstitutionell teori och skandinavisk institutionell teori. Den tidiga institutionella teorin beskriver hur organisationer kan komma att påverkas av institutioner. Teorin har sedan utvecklats, till nyinstitutionell teori och sedan vidare till skandinavisk institutionell teori som tar i beaktande vad som kan komma att påverka en översättning av en idé och vilka olika förändringar som inträffar när en organisation skall införa dessa nya idéer.

2.2.1 Tidig institutionell teori

I slutet av 1800-talet/1900-talets början växte alternativa synsätt på nationalekonomi och statsvetenskap fram. Dessa institutionella synsätten/inriktningarna tog enligt Eriksson-Zetterquist (2009) plats för att en ville kunna göra mer utförliga beskrivningar om varför organisationer uppstår. Eriksson-Zetterquist (2009) nämner Veblen och Polanyi som två av de som tidigt uttryckte sina tankar gällande en institutionell organisationsteori. Veblen menade att ursprunget till påverkan från en institutionell omvärld kunde härledas till överklassen som ansåg att hur andra såg på dem var någonting viktigt. På grund av detta agerade överklassen på specifika sätt för att uppnå ideal som omvärlden skapat och på så vis kunna vinna status. Detta

kan jämföras med organisationer som idag strävar efter att skapa legitimitet gentemot andra organisationer och sin omvärld. Polyani menade enligt Eriksson-Zetterquist (2009) att människor agerar utifrån lagar, magi, religion och sedvänjor istället för att agera rationellt för att uppnå en vinst. Eriksson-Zetterquist (2009) nämner även Selznick som menade att anställda i en organisation arbetar mot interna mål och en informell struktur istället för att arbeta mot det som ses som organisationens huvuduppgift.

2.2.2 Nyinstitutionell teori

Den nyinstitutionella teorin växte fram ur den institutionella teorin som enligt Eriksson-Zetterquist (2009) kritiserades för att vara för abstrakt och deskriptiv. DiMaggio och Powell (1991) menade att den nyinstitutionella teorin skulle kunna svara upp mot de frågor som institutionalismen inte kunde ge svar på. Inom den nyinstitutionella teorin ligger fokus enligt Eriksson-Zetterquist (2009) på hur en organisation påverkas av organisationsfältet och samhället som denne befinner sig i. Precis som inom den institutionella teorin så ses inte heller här organisationen som en rationell aktör. Organisationerna strävar efter att skapa stabilitet vilket leder till att de imiterar varandra för att kunna bli så lika varandra som möjligt. Meyer och Rowans artikel: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony från år 1977 ses som en startpunkt för den nyinstitutionella teoribildningen enligt Eriksson-Zetterquist (2009) ; Johansson (2002). I artikeln framhäver Meyer och Rowan (1977) att organisering sker genom att man anpassar sig till de institutionaliserade reglerna. Genom att organisationer påverkas av samhället och fältet de befinner sig inom och väljer att anpassa sig till de institutionella kraven som råder så ökar deras legitimitet. På så vis menar DiMaggio och Powell (1983) att organisationer mer och mer börjar likna varandra.

DiMaggio och Powell (1991) menar således att det finns två typer av isomorfism. Den tävlingensriktade isomorfismen beskrivs som den rationalitet som kan förklara exempelvis mått och marknadskonkurrens. Den institutionella isomorfismen förklaras istället med att det finns en rad olika krafter som kan pressa organisationer till att tillfredsställa sin omvärld. Organisationerna tävlar alltså inte bara om kunder utan också om institutionell legitimitet och politisk makt. DiMaggio och Powell (1991) menar även att det finns flera typer av isomorfa processer som gör att organisationer mer och mer börjar efterlikna varandra.

Tvingande isomorfism är när organisationer ställs inför formella och informella krav som till exempel lagar, regler eller branschstandarder. Den mimetiska isomorfismen beskrivs som att organisationer konstruerar sin organisationsmodell utifrån andra modeller som redan är etablerade och fungerande i andra organisationer. De framgångsrika organisationerna som man väljer att efterlikna kan inneha legitimitet och politiskt inflytande vilket är något många organisationer strävar efter. Denna imitation kan komma att uppstå på grund av att en organisation har interna problem och då kan det vara enkelt att ta efter framgångsrika organisationer. Imitation kan också komma att uppstå på grund av att organisationer är osäkra. Till sist beskrivs den normativa isomorfismen vilken innebär att den institutionaliserade verksamheten förändras utifrån gruppnormer inom branschen. Detta grundar sig i en professionalisering kring hur verksamheterna i den specifika branschen skall bedrivas.

Även begreppet särkoppling är en viktig del inom nyinstitutionell teoribildning. Enligt Meyer och Rowan (1977) uppstår detta när organisationens formella struktur särkopplas, alltså genom att separera på det som verkligen görs i organisationen och vad den formella strukturen visar sin omgivning. Även Furusten (2007) beskriver särkoppling som ett sätt för organisationer att imitera. Denna form av imitation kan komma att ske när organisationen skall införa idéer i organisationen. Furusten (2007) menar att en organisation presenteras på ett sätt, men handlingarna sker på ett annat. Särkoppling kan vara ett sätt att hantera trycket från omvärlden. Genom att säga att organisationen gör på ett visst sätt kan man göra vissa nöjda, medan man gör andra nöjda genom att fortsätta på samma sätt som innan. Den nyinstitutionella teorin har kommit att kritiserats för att den inte ser till variation och förändringar i de institutionella systemen enligt Scott (1995). Tolbert och Zucker (1996) menar även att beskrivningen av institutionaliseringsprocessen är förenklad. Även Erlingsdottir (1999) påpekar att nyinstitutionalismen inte har kunnat beskriva de faktiska händelserna i en institutionaliseringsprocess.

2.2.3 Skandinavisk institutionell teori

Under de senaste decennierna har en förgrening vid benämning skandinavisk institutionell teori vuxit fram ur den institutionella forskningstraditionen. Delvis som ett svar på den kritik som nyinstitutionalismen fått ta emot som beskrivits ovan. Inom den skandinaviska institutionalismen fokuserar man på att studera förändringar inom organisationer och därmed även hur idéer uppkommer. Organisering beskrivs optimalt som en kombination av förändring

och stabilitet enligt Eriksson-Zetterquist (2009). Enligt Czarniawska och Sevon (1996) uppkommer dessa idéer oftast i ledningen i en organisation och skall sedan färdas vidare i översättningsprocesser mellan olika idébärare. Dessa idéer kan inte förflyttas utan att de förändras hos den nya idébäraren eller i den nya kontexten. När varje idéöverföring sker så sker det således också en översättning av grundidén. När idéen stannar upp hos en idébärare innebär det att den förses med nya innebörder. Den skandinaviska institutionalismen kan härledas till Latours (1986) kritik som menar att vanligtvis har idéer setts som modeller. Dessa modeller skall överföras på ett sätt som Latour (1986) liknar vid fysiska lagar om tröghet och rörelse. Inom detta synsätt av överföring av idéer går man miste om att idéerna förändras och bearbetas av de som är mottagare av dem och som sedan för dem vidare ytterligare.

Således tar man inom den skandinaviska institutionalismen i enlighet med Latour (1986) avstånd från diffusion som förändringsmodell. Czarniawska (2008) menar att diffusionsteorin kan beskrivas som att idéer för förändring uppkommer inom ledningsgrupper och strategiska enheter för att sedan förflyttas till andra platser i organisationen där andra tjänstemän finns. Genom denna förflyttning kan det uppstå motstånd gällande idén i dess ursprungliga form vilket också leder till friktion. Genom att försöka avlägsna så stor del som möjligt av friktionen kan den idealiska överföringen av en idé ske. Enligt Czarniawska (2008) är diffusionsmodellen för begränsande i och med sitt användande av fysiska lagar som en metafor för spridningen av idéer. Istället så menar hon att översättningsteori är ett bättre perspektiv att använda för att studera hur idéer färdas.

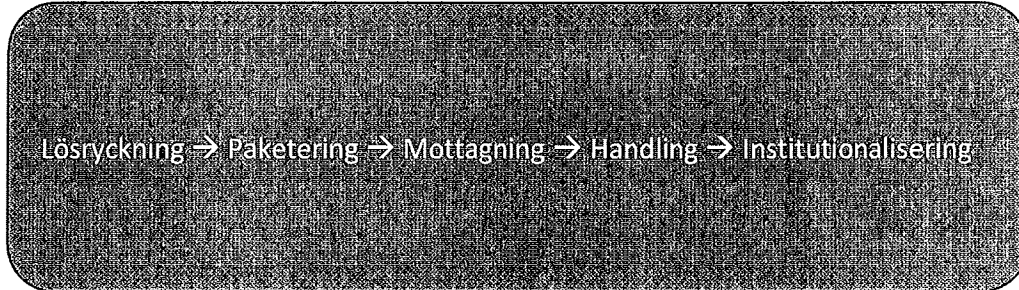
Inom översättningsteorin ses överföringen av idéer som en kollektivt skapande process. För att kunna förstå översättningen kan man följa processen från början och se vad som händer med idén när det tar sig in i organisationen. Således översätts, överförs, skapas och återskapas idéerna av alla de individer som på något sätt är inblandade i översättningen och överföringen mellan varandra. För att idéerna skall kunna spridas är det viktigt att det finns ett intresse för dessa. Vid tolkning och förflyttning av idéerna menar Czarniawska (2008) att det även inom översättningsteorin uppstår friktion. Men denna friktion ger idéerna liv. Genom denna friktion kan man berika och utveckla den ursprungliga idén. Czarniawska (2005) förklarar att en anledning till att en organisation implementerar och översätter idéer och koncept är för att det finns en strävan efter att förbättra organisation. Ofta agerar organisationen utifrån effektivitetsperspektiv och väljer att implementera koncept och idéer som andra organisationer har lyckats med.

Czarniawska och Sevón (1996) menar som nämnt ovan att idéerna eller koncepten är beroende utav medarbetarna inom organisationen. Det är genom dem som översättningen görs och det är också de som skall se till att idéerna eller koncepten passar in i den specifika organisationen. Genom att medarbetarna blir bärare av översättningen kan denna process därmed ses som demokratisk samtidigt som det kan upplevas som ett problem för ledningen inom organisationen som har för avsikt att styra verksamheten i önskad riktning. Czarniawska (2005) menar att översättning kan komma att skilja sig åt beroende på vart i processen man befinner sig samt beroende på vilken eller vilka aktörer det är som översätter. När idéen färdas från en plats till en annan menar Czarniawska och Sevón (1996) att den kommer att förändras på vägen, idéen anpassas alltså efter omgivningen där den hamnar, på så vis är det av stor vikt att titta på omgivningen för att kunna se hur idéen påverkas av denna. Även Furusten (2007) beskriver hur idéer kan omsmältas, alltså att de ändrar form under resans gång. Detta kan ske både avsiktligt och oavsiktligt. Idén kan omvandlas till någonting som känns mer meningsfullt i det lokala sammanhanget. Översättningen görs då för att idén skall passa in i organisationen i fråga. Enligt Furusten (2007) sker översättningen kedjevis. Exempel på det kan vara att organisationen konkretiserar idén till att passa det lokala sammanhanget, på så vis får den en lokal betydelse när de kopplas till de lokala aktiviteterna. Furusten (2007) menar även att ibland går vissa delar av idéerna att kopiera i praktiken, medan andra delar då behöver översättas. Olika idéer kan även kopplas samman och på så vis kombineras till handlingar som kan vara meningsfulla i det lokala sammanhanget.

2.2.4 Översättningsprocessen

Genom att dela upp översättningen i olika steg kan en enklast analysera den. Erlingsdottir och Lindberg (2005) har utifrån Czarniawskas teori om översättning skapat en modell för översättningsprocessen. Denna process kan delas in i följande steg: steg ett innebär att idén hämtas från en tid och plats för att sedan stoppas in i en annan tid och plats. Detta beskrivs som en form av lösryckning. I steg två sker en paketering av idén, vilket innebär att idén översätts till ett koncept som presenteras vidare i fältet. Steg tre innebär att konceptet presenteras vidare i fältet och tas emot. Inom ramen för steg fyra så skall idén/konceptet omsättas till handling, vilket betyder att den möter den befintliga praktiken. I det sista och femte steget sker en institutionaliseringen. Vilket innebär att konceptet blir en norm inom organisationen. Inom

dessa olika steg där översättningen sker kan det också vara så att idéerna eller konceptet förändras. Bilden illustrerar de olika stegen i översättningsprocessen:



Källa: Utformad utifrån Erlingsdottir och Lindberg (2005)

3. Metod och material

I detta kapitel presenteras studiens design och upplägg, urval samt presentation av studiens empiriska datainsamling vi har valt att genomföra för att kunna besvara forskningsfrågorna. Vidare diskuteras även uppsatsen pålitlighet och trovärdighet samt etiska övervägande i vår studie.

3.1 Studiens design

För att besvara de forskningsfrågor som tidigare ställts i studien har vi valt att genomföra en fallstudie. Fallstudiemetoden strävar efter att förklara och skapa en bild av det valda fallet. Den kvalitativa metoden kännetecknas kring skapandet av en djupare förståelse inom ett specifikt fall samt strävan efter att kunna se omvärlden ur perspektivet som den som undersöks förmedlar. Fördelarna med att arbeta med den kvalitativa metoden är att den möjliggör en stor flexibilitet i och med att komplettering samt omarbetning av det insamlade materialet som möjliggörs under själva processen. Dessutom kan man genom den kvalitativa metoden synliggöra en helhetsbild av en rådande situation eller liknande. Genom att vi använder oss av en kvalitativ metod kan vi dock inte säga någonting om en större grupp av enheter, något som vi är medvetna om.

Vi har i denna studie valt att undersöka varför Miljöförvaltningen har problem med översättning av mål i praktiken. Och därför har svårt att uppnå en måluppfyllelse som sätts från en övergripande nivå. Detta är en översättning som är central i alla offentliga verksamheters genomförande av visioner och mål. Därför är detta ett problem av stor relevans. För att kartlägga det praktiska arbetet med målstyrningen på Miljöförvaltningen för att undersöka problemet har vi valt att ställa följande frågor; *”Hur arbetar Miljöförvaltningen med målstyrning? Vilka problem möter de ansvariga i översättningen av de breda och generella målen? Samt vad behöver göras för att lösa dessa problem med översättning av målen?”* Med dessa frågor hoppas vi kunna bidra med en ökad kunskap om hur Miljöförvaltningen bör jobba med sin målstyrning för att uppnå en högre måluppfyllelse. Samt öka medvetenheten hos tjänstemännen som är ansvariga för verkställande av politiska mål, detta med hjälp av ett lyhört ledarskap från chefer.

3.2 Urval

Vi har valt att studera Miljöförvaltningen i Göteborgs Stad. Genom att avgränsa studien till endast en förvaltning har vi möjlighet att få en mer samlad och djupgående bild av en specifik verksamhet. Miljöförvaltningen är en komplex organisation då förvaltningen dels jobbar med den ekologiska hållbarheten, samtidigt inom ramen för sitt uppdrag utövar myndighetsutövning. Miljöförvaltningen jobbar även som tidigare nämnt de tolv lokala miljömål uppsatta av Göteborgs Stad. Samtidigt som de har i uppdrag att förhålla sig till både FN:s klimatmål och de nationella miljömålen i sitt arbete. Vår ambition i denna studie ligger inte i ett jämföra förvaltningar utan genom vårt urval ämnar vi att undersöka varför Miljöförvaltningen har svårt att uppnå en måluppfyllelse trots att arbetet fokuserar kring mål. Därför vill vi kartlägga det praktiska arbetet med målstyrningen på förvaltningen. På så sätt bidra till kunskap hur Miljöförvaltningen bör arbeta med översättningen av mål. Istället för att genomföra en fallstudie på en hel kommun hade kunnat leda till ett splittrat resultat eftersom styrning inom kommunen kan se lite olika ut. Att vi valde att utföra en fallstudie på Miljöförvaltningen och ingen annan förvaltning i Göteborgs Stad är för att det i dagens samhälle fokuseras mycket på hur vi kan skapa ett hållbart samhälle. Miljö och hållbarhet är något som länder, städer och kommuner numera ständigt arbetar med på olika sätt. Göteborgs Stad ligger även i framkant vad gäller hållbarhetsarbetet och kommunen marknadsför sig som en *“hållbar stad - öppen för världen”*. Att då titta på hur Miljöförvaltningen i Göteborgs Stad arbetar med målstyrning verkar rimligt av anledning att hållbarhetsarbete är av stor vikt i dagens samhälle. Detta eftersom denna förvaltning främst jobbar med den ekologiska hållbarheten. Det vill säga arbetar för att skapa en god livsmiljö för Göteborgarna samt för att Göteborg skall skapa en så liten påverkan som möjligt på miljö, natur och hälsa.

Vidare urval vi har gjort för att undersöka problematiken med översättningen av mål är val av intervjupersoner som kommer vara de som innehar en chefstitel samt ledande strategiska personer på Miljöförvaltningen. Det vill säga förvaltningschefen, avdelningschefer, enhetschefer samt strategiska personer från de olika avdelningarna, stadsmiljö, miljötillsyn, livsmedelskontroll och avdelningen för verksamhetsstöd på Miljöförvaltningen. Genom att intervjua respondenter från de valda avdelningarna så anser vi få en bred syn på problemet med målöversättning i praktiken som Miljöförvaltningen har. Att vi har valt chefer samt ledande strategiska personer som respondenter i intervjuerna är ett urval vi grundar på att de personerna i verksamheten i högre grad än andra anställda är ansvariga för översättningen av målen.

Dessutom är cheferna i betydligt högre grad delaktiga i val av måtetalen samt i målformuleringen som sker. Eftersom studiens syfte är att förklara varför arbetet med översättning av mål på förvaltningen inte fungerar i praktiken. Vi vill också nämna att vi enbart valt att undersöka tjänstemännens syn på målstyrning i denna studie och därmed har vi inte undersökt politikerna i nämndens syn på målstyrning inom den specifika förvaltningen. Att intervjua politiker i staden hade kunnat ge en ytterligare värdefull aspekt på arbetet av målstyrning utifrån deras roll, hur de agerar samt inställning till tjänstemännen. I studien hade man också kunnat undersöka vidare kring medarbetarnas syn på målstyrning. Detta är en aspekt vi medvetet valt att avgränsa oss från eftersom studiens fokus ligger på mål och den översättning som sker. Likaså grundar sig studiens syfte i arbetet med översättningen av målen. En översättning som enligt teorier ledningen samt chefer arbetar med samt står för. Vidare är det politikerna som formulerar målen men de är inte politikerna som sedan översätter målen i förvaltningen.

3.3 Teknik för insamling av empirisk data

Studiens primära empiriska datamaterial kommer att vara de semistrukturerade intervjuerna och analys av olika policydokument kopplade till Miljöförvaltningens verksamhet. Där bland annat årsredovisning, politiska inriktningsmål, budget, verksamhetsplan samt målstyrningsdokument. Syftet med att analysera olika policydokument ser vi som komplement till intervjuerna. Policydokumenten kan vidare ge en mer övergripande bild av hur styrningen av Miljöförvaltningen ser ut. Eftersom de styrande dokumenten innehåller ramar, prioriteringar av mål för förvaltningen att förhålla sig till och så vidare. Vilket i sin tur blir ett intressant komplement för att se tjänstemännens syn kring det praktiska arbetet med målstyrningen i verksamheten.

Intervjuerna i studien kommer att vara semistrukturerade det vill säga att man utgår från frågeområden istället för detaljerade och exakta intervjufrågor. Genom att ha större frågeområden istället för exakta detaljfrågor gör att samtalet/intervjun kan upplevas mer naturligt och att personen i fråga har en viss frihet i ordningen kring saker som kommer upp. Detta eftersom att man i de semistrukturerade intervjuerna vill åt respondenternas personliga syn på verkligheten. Där vill man också att respondenten ska berätta så mycket som möjligt själv utan att få ledande frågor. Vid intervjutillfällena är det viktigt att låta respondenterna välja plats för att skapa en trygghet för dem. Det är också viktigt att börja med ett par

uppvärmningsfrågor för att på så sätt skapa en god stämning och för att få respondenterna att känna sig trygga.

Vi kommer att använda oss av en intervjuguide med frågor samt tre teman som utvecklats i förväg med en öppenhet och frihet att avvika från guiden. Intervjuguiden är utformad utifrån vårt syfte, problemformuleringar samt utifrån studiens teoretiska referensram. Intervjuguidens tre teman hjälper oss att få en ordning och på så sätt kan underlätta undersökningen och förståelsen. Första temat i intervjuguiden är information om respondenten, vilket presenterar respondentens roll i verksamheten. Andra temat i guiden är respondenterna om förutsättningarna för målstyrning. Det tredje och sista temat är respondenterna om förutsättningarna för målöversättning. Det är viktigt att sträva efter en naturlig övergång mellan frågeområdena i intervjun. Frågorna i intervjun kommer att sträva efter en öppenhet som ger en uppmuntran till att respondenten själv utvecklar sina svar. Samt genom uppföljningsfrågor eller att respondenten ska ge ett exempel på frågeområdet. Vid de semistrukturerade intervjuerna är det viktigt att följa upp respondentens både svar och användning av ord. För att minska risken för feltolkningar under intervjuerna kommer vi att vid ett godkännande av respondenten spela in dessa. Dessutom kommer en av oss anteckna under intervjuens gång, på så vis kan vi dra nytta av att vi är två som genomför denna studie. Inspelning av intervjuerna är av stor vikt då svaren vid semistrukturerade intervjuer uppmuntras av frihet samt öppna svar. De inspelade intervjuerna kommer sedan att transkriberas. Vilket i sin tur underlättar analysarbetet och säkerställer det talade språket till skriftlig form. Respondenternas svar samt innehållet av policydokumenten ligger vidare till grund för att kunna svara på studien problemformulering. För att få en så tydlig presentation av studiens empiriska data har vi valt att först presentera de styrande dokumenten för Miljöförvaltningen. Där kommer dokumenten var för sig att presenteras med en kort analys. Intervjuerna är sedan uppdelade avdelningsvis för att på så sätt förhoppningsvis underlätta för läsaren. Under varje citat är även en kort analys för att summera och analysera utifrån problematiken på förvaltningen.

3.4 Uppsatsen pålitlighet och trovärdighet

Dessa två begrepp handlar om relevans och giltighet i undersökningen samt trovärdighet i mätningen. För att kunna få hög pålitlighet i uppsatsen så krävs det att frågorna som ställs vid intervjutillfället är tydligt kopplade till studiens syfte. Samt att teorin som studien bygger på tydligt kan kopplas till observationerna som utförts. För att få en hög pålitlighet i studien krävs

det att det finns en trovärdighet i mätningen. Därför kan det till exempel vara viktigt att respondenterna känner sig trygga samt att vara oerhört noggrann vid tolkningen av respondenternas svar. För att minska risken för feltolkningar under intervjuerna är det viktigt att intervjuerna spelas in. Inspelade intervjuer kan underlätta analysarbetet och att efter intervjuerna kunna genomgå en transkribering av det inspelade materialet är viktigt då man kan säkerställa materialets pålitlighet. Studien kommer att eftersträva en trovärdighet med främsta fokus att hitta en tydlig intersubjektivitet, det vill säga att hitta en förståelse för ett visst fenomen eller begrepp. Att problematisera men ha intersubjektivitet som ett grundläggande krav, för att på så sätt få en värderingsfri uppsats där legitim och tydlig empiri har största prioritet. Dock kan valet av den kvalitativa metoden påverka intersubjektiviteten i viss mening, på grund av svårigheten att kunna generalisera resultatet. Det kan också uppstå en viss problematik kring forskarens tolkningar och antagande som kan vara avgörande för ett visst resultat i en studie. Detta vill vi påpeka att vi är medvetna om.

3.5 Etiska överväganden

Innan intervjuerna genomfördes till studien utgick vi från de fyra etiska kraven; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet samt nyttjandekravet. Dessa fyra krav är till för att skydda de respondenter som delger information. Några av respondenterna önskade att få intervjuguiden skickade till sig några dagar innan intervjun skulle genomföras. Innan intervjuerna genomfördes delgavs även studiens syfte och problemområde till respondenterna. För att på så sätt ge en förståelse för vilken roll de medför till studien. Då styrks automatiskt det första etiska informationskravet. De andra etiska samtyckeskravet syftar till att ge respondenten i undersökningen rätt till att själv bestämma över sin medverkan och om intervjun får spelas in för vidare transkribering. Detta frågade vi varje respondent vi intervjuat, vilket alla respondenter gav godkännande till. Genom att spela in intervjun är vi medvetna om att det i sin tur kan påverka vilken information respondenterna väljer att dela med sig av. Vidare är det viktigt att ge respondenten största möjliga konfidentialitet och att personuppgifter kring denne förvaras på ett sätt så obehöriga inte kan komma åt uppgifterna. Dock kan detta variera i den offentliga förvaltningen om respondenten har position av offentlig karaktär där uppgifterna inte behöver vara anonyma. Alla respondenter vi intervjuade i vår studie godkände att vi använde deras förnamn samt titel i studien. Därför behöver inte vår studie uppfylla konfidentialitetskravet. Det sista etiska nyttjandekravet innebär att de uppgifter och den information som är insamlad kring respondenten endast får användas för forskningsändamål.

Detta är något vi såklart kommer att hålla, all information vi samlat in kommer endast att gå till forskningsändamål i denna studie.

4. Fallbeskrivning

4.1 Göteborgs Stads styrsystem

Göteborgs Stads verksamhet är omfattande med krav och förväntningar från många olika håll. Styrsystemet i staden anger ramen för hur ledning och styrning ska tillämpas. Dock ger den inte en detaljerad vägledning i alla val som chefer och anställda kan ställas inför. Det är lagarna och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare samt kunder som är utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad. För att kunna förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Här har stadens politiker möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser (Göteborgs Stads styrsystem – Göteborgs Stad 2017 s.3-5)

4.2 Miljöförvaltningen

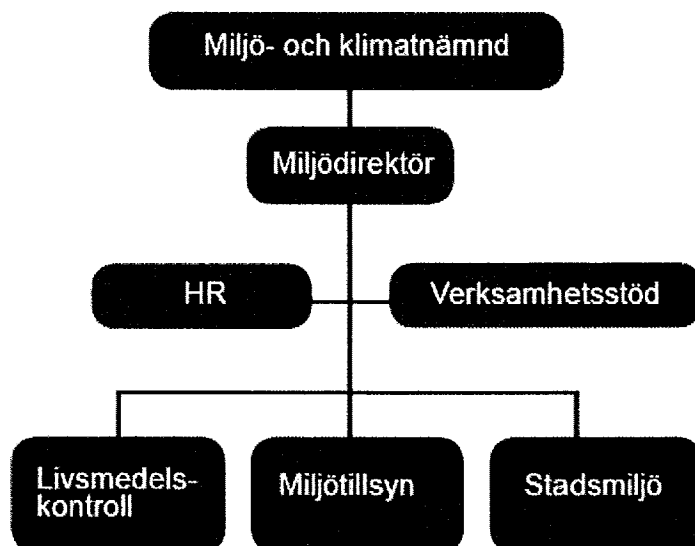
Miljöförvaltningen är en av Göteborgs fackförvaltningar. Verksamheten verkar för att skapa en god livsmiljö för göteborgarna samt för att Göteborg skall skapa en så liten påverkan som möjligt på miljö och hälsa. Miljöförvaltningen arbetar med tillsyn och kontroll till stor del. Men också med projekt/analys och hållbar stadsutveckling. En stor del av organisationen består också av avdelningen verksamhetsstöd vars uppgift är att stödja de andra avdelningarna som arbetar med tillsyn/kontroll eller ett mer strategiskt arbete.

Miljöförvaltningen arbetar både utifrån regelstyrning och målstyrning. Regelstyrningen utgår från miljöbalken som är en ramlag med syfte att främja hållbar utveckling. Där människan har ett ansvar att förvalta naturen väl. Miljöbalken ska tillämpas på all aktivitet och verksamhet som kan medföra miljöskada och drivs genom statlig regelstyrning. Enligt miljöbalken så har kommunen och statliga myndigheter tillsynsansvar. Tillsynen betyder att rättelse ska ske på felandes bekostnad. Kravet på egenkontroll är en viktig del för alla som bedriver någon typ av verksamhet. Eftersom att man kan få sanktioner om man inte genomfört egenkontroll av verksamheten. Egenkontroll är därutöver mycket viktigt på kommunal nivå, eftersom att

kommunerna använder sig av egenkontroll-instrumenten när de går ut och utövar tillsyn hos verksamheterna. Miljöskyddet har också börjat betraktas som en mänsklig rättighet, vilket skiljer sig stort i relation till att miljöskydd ska ses som ett mål.

Förutom detta arbete med tillsyns och kontroll som Miljöförvaltningen är tvingade att arbeta med inom ramen för sitt uppdrag så arbetar de också för att uppnå miljömål. Detta arbetar man med genom målstyrning där de globala klimatmålen kommer från FN, för att sedan hanteras på nationell nivå. Sverige har således satt upp sexton nationella klimatmål som Göteborgs Stad sedan skapat tolv stycken egna klimatmål utifrån. Dessa tolv klimatmål har vidare brutits ned i delmål för att kunna beskriva vägen fram till att uppnå de tolv målen. Miljöförvaltningen är den förvaltning som bland annat ansvarar för uppföljningen av målen varje år. De har även tagit fram ett miljöprogram. Ett miljöprogram som innehåller en handlingsplan med åtgärder som alla Göteborgs Stads förvaltningar och bolag nu genomför för att bidra till att de tolv miljömålen nås. Dessutom har man tagit fram fyra stycken fördjupade handlingsplaner, Kemikalieplanen, det klimatstrategiska programmet, åtgärdsprogrammet mot buller samt ett naturvårdsstrategiskt program. Dessa fyra fördjupade handlingsplaner kan ses som komplement till miljöprogrammet (www.goteborg.se 2017)

Bilden nedan visar en illustration över Miljöförvaltningens organisation:



Källa: www.goteborg.se 2017

5. Presentation av empirisk data

Fallstudien bygger på två typer av data. Dels en analys av de semistrukturerade intervjuerna som genomförts samt på en analys av insamlade styrdokument som är relevanta för att i någon form beskriva hur målstyrningen fungerar på Miljöförvaltningen. De semistrukturerade intervjuerna genomfördes med förvaltningsdirektören, de tre avdelningscheferna, sex stycken enhetschefer, en utvecklingsledare, en ekonom med fokus på planering och uppföljning samt tre personer som arbetar med det miljöstrategiska arbetet i staden. Dessa personer representerar följande olika avdelningar på Miljöförvaltningen, livsmedelskontroll, stadsmiljö, verksamhetsstöd, miljötillsyn samt förvaltningsdirektören. Styrdokumenterna vi valt att använda oss av har som beskrivits ovan kopplingar till målstyrningen inom Miljöförvaltningen. Dessa styrdokument är Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017, Budget 2017 – Miljö- och klimatnämnden, Mål och inriktningsdokument för budget 2017 – Miljö- och klimatnämnden, Behovsutredning 2016-2018 – Miljö- och klimatnämnden,, Årsredovisning 2016 – Miljö- och Klimatnämnden, Verksamhetsplan 2016 Stadsmiljö, Plan för miljötillsynen 2016 - Miljö- och klimatnämnden, Plan för Livsmedelskontroll vid Miljöförvaltningen 2016. Vi är medvetna om att dokumenten är från olika år. Vissa av dokumenten sträcker sig över flera år medan andra inte finns tillgängliga för pågående år. Presentationen och analysen av den empiriska datan bygger således på de styrande dokumenten samt de semistrukturerade intervjuerna.

5.1 Policydokument

Nedan kommer vi att analysera data från utvalda styrande dokument för Miljöförvaltningen. Vi kommer att presentera dessa dokument i följande ordning: Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017, Mål och inriktningsdokument för budget 2017 samt budget 2017 - Miljö- och klimatnämnden, Verksamhetsplan Stadsmiljö, Verksamhetsplan livsmedelskontroll 2016, Verksamhetsplan miljötillsyn och till sist årsredovisningen.

Beskrivningen av vad Miljöförvaltningen har i uppdrag att genomföra under det kommande året baseras främst på stadens budget, Miljö- och klimatnämndens inriktningsdokument samt nämndens reglemente. I stadens budget samt i Miljö- och klimatnämndens inriktningsdokument preciseras vad som skall göras inom delar av nämndens reglemente men vissa delar finns inte

preciserat i dessa ovan beskrivna dokument. I Budget 2017 – Miljö- och klimatnämnden (s.4) beskrivs detta på följande sätt: *“Det handlar framförallt om de lagstadgade uppdrag som finns i livsmedelslagstiftningen, miljöbalken samt andra lagstiftningar enligt miljö-och klimatnämndens reglemente där nämnden har ett kontroll- eller tillsynsuppdrag, samt den miljöövervakning som ligger inom nämndens ansvarsområde.*

5.1.1 Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017

I mål och inriktningsdokumentet för Göteborgs Stads budget 2017 (s.6) beskrivs budgetens syfte på bland annat på följande sätt: *“Budgeten är det övergripande och överordnade styrdokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser. Budgetens roll är att inom de ekonomiska ramarna och gällande lagstiftning ange kommunfullmäktiges mål och inriktningar. Målen ska brytas ned och omsättas i praktisk handling av nämnderna och styrelserna.* I mål och inriktningsdokumentet för Göteborgs Stads budget 2017 (s.30-33) beskrivs också målet som finns för området miljö och klimat där Göteborgs Stads Miljöförvaltning står som processägare: *“Göteborg ska minska sin miljö- och klimatpåverkan för att bli en hållbar stad med globalt och lokalt rättvisa utsläpp. 2020 ska utsläppen av koldioxid ekvivalenter i Göteborg från icke handlande sektorn ha minskat med minst 40 procent jämfört med 1990. 2035 ska de konsumtionsbaserade utsläppen av växthusgaser vara maximalt 3,5 koldioxidekvivalenter per invånare.”* De mål som kommer från Kommunfullmäktige skall alltså brytas ned och omsättas på nämndnivå för att passa respektive förvaltning, i detta fall Miljöförvaltningen. Kommunfullmäktige har dessutom satt upp specifika mål för Miljöförvaltningen där de är processägare. Dessa mål är inte breda och visionära utan upplevs snarare som mätbara. Det är sedan upp till nämnden och förvaltningen att omvandla dessa mål så att förvaltningen vet hur de skall arbeta för att kunna uppnå dessa mål och det är då en översättning behöva göras.

Inom ramen för miljö och klimatmål för Göteborgs Stad har staden också satt upp tolv lokala miljömål. Dessa har utgångspunkt i Sveriges nationella miljömål och Göteborgs Stad har således skapat egna lokala miljömål utifrån de nationella. Arbetet med de lokala miljömålen beskrivs såhär i mål och inriktningsdokumentet för Göteborgs Stads budget 2017 (s.30-33)

“Miljöarbetet ska inriktas på att nå stadens tolv lokala miljömål. För att lyckas krävs fortsatt kraftfulla åtgärder och att takten i åtgärdsarbetet ökar. Göteborg ska vara en föregångare inom miljöområdet och en av världens mest progressiva städer i att åtgärda klimat- och

miljöproblem.“ Dessa mål är följande: begränsad klimatpåverkan, frisk luft, bara naturlig försurning, giftfri miljö, ingen övergödning, levande sjöar och vattendrag, grundvatten av god kvalitet, hav i balans samt levande kust och skärgård, ett rikt odlingslandskap och myllrande våtmarker, levande skogar, god bebyggd miljö, ett rikt växt och djurliv.”

5.1.2 Mål och inriktningsdokument för budget 2017 samt budget 2017 - Miljö- och klimatnämnden

Utifrån bland annat Göteborgs Stads budget för gällande år skapar sedan varje enskild nämnd sitt mål och inriktningsdokument, detta dokument en viktig del i vägledningen av Miljöförvaltningens arbete. I detta dokument beskrivs vilka mål som skall komma att prioriteras. Målen skall i detta dokument också bli förtydligade och preciserade. Dokumentet beskriver också vad som är Miljöförvaltningens roll i Göteborgs Stads arbete. Här redovisar vi några exempel på vad som alltså skall vara vägledande i Miljöförvaltningens arbete enligt Mål och inriktningsdokumentet för budget 2017 – Miljö- och klimatnämnden (s.2-3): *“Det mål som är av högsta prioritet för nämnden är att Göteborgs Stad ska uppnå sina tolv lokala miljömål. Miljöförvaltningen har också en viktig myndighetsroll i staden. Förvaltningen ska ständigt ompröva sina metoder och utveckla sina arbetssätt i syfte att uppnå bästa möjliga effektivitet och rättssäkerhet i sin myndighetsutövning. Miljöförvaltningens organisation ska präglas av effektivitet, kvalitet och ett professionellt bemötande där fokus ligger på att underlätta för medborgarna att göra rätt.*

Uppdrag /prioriterade mål:

- Stadens 12 miljömål ska uppnås.*
- Miljöprogrammet, klimatstrategiska programmet, kemikalieplanen och åtgärdsprogram för buller ska genomföras.*
- För att uppnå målet kring konsumtionsbaserade utsläpp ska miljöförvaltningen jobba offensivt med såväl akademien och andra etablerade organisationer och bolag som stadens olika förvaltningar och bolag.”*

Utifrån Kommunfullmäktiges mål har alltså nämnden i sitt mål och inriktningsdokument redogjort för vilka mål som är viktigast för Miljöförvaltningen att arbeta med. Således har en nedbrytning av målen skett till nämndnivå. Men stadens 12 miljömål är breda och visionära mål

och behöver brytas ned ytterligare för att medarbetare på Miljöförvaltningen skall veta hur de skall arbeta för att målen skall nås.

När mål och inriktningsdokumentet formulerats så skapas således budgeten Miljö- och klimatnämnden. Budgeten är alltså en styrande del i hur förvaltningen skall arbeta. I Budget 2017 – Miljö- och klimatnämnden (s.10) beskrivs Miljö- och klimatnämndens mål för verksamheten. Dessa mål är indelade i olika kategorier. Under rubriken styrning och ledning beskrivs bland annat dessa mål:

“Effektivitet, kvalitet och professionellt bemötande

Miljöförvaltningens organisation präglas av effektivitet, kvalitet och ett professionellt bemötande där fokus ligger på att underlätta för medborgarna att göra rätt.”

Att förvaltningens arbete skall präglas av effektivitet, kvalitet och ett professionellt bemötande kan utläsas som ett brett och visionärt mål. Vilken organisation vill inte vara effektiv och genomsyras av kvalitet och ett professionellt bemötande gentemot kund/medborgarna? Men frågor vi då ställer oss är, hur vi de när de är effektiva? Vad är kvalitet? Och hur säkerställer de att det sker ett professionellt bemötande?

”Arbeta för gemensamma målbilder

Miljöförvaltningen skall arbeta för att gemensamma målbilder ska förtydligas och tas fram i tidigt skede. Detta för att skapa samsyn och samstämmighet i tidigt skede så att parallella processer följs åt och stuprör och ineffektivitet undviks.”

Miljöförvaltningen ser att arbetet gällande de gemensamma målbilderna behöver utvecklas och skapas tidigare. Genom att tillsammans skapa en samsyn och samstämmighet kan processen med översättningen av målbilderna nå ut till hela förvaltningen. Utöver nämndens olika uppdrag tar också förvaltningens strategiska handlingsplaner plats i dokumentet Budget 2017 – Miljö- och klimatnämnden (s.15). Där beskrivs de tre strategiska målen som Miljöförvaltningen har satt upp och som skall nås senast 2025. Dessa är:

- 1. Verksamhet i världsklass*
- 2. Förebild och föregångare i världen för strategiskt hälso- och miljöarbete*
- 3. Stadens bästa arbetsplats*

För att arbetet ska kunna bli framgångsrikt krävs det att målen är kända för alla medarbetare, samt att alla arbetar efter stadens förhållningssätt. Det övergripande målet är att vår vision "Hållbar stad – öppen för världen" ska kunna nås på lång sikt." Dessa strategiska mål som Miljöförvaltningen har satt upp kan beskrivas som breda och visionära. För att de skall kunna uppnås krävs det samtal och en samsyn kring hur man skall arbeta för att de skall uppnås. Miljöförvaltningen har skapat handlingsplaner som skall hjälpa förvaltningen i arbetet med att uppnå dessa mål. Men först och främst krävs det att alla medarbetare kan och vill översätta målen för att de skall bli en del av förvaltningen.

I Budget 2017 – Miljö- och klimatnämnden (s.3) beskrivs hur verksamhetsplaner utarbetas samt vikten av att de skall innehålla beskrivningar för hur verksamheterna skall kunna bidra till måluppfyllelse: *"När nämnden tagit beslut om budget, tar förvaltningen hand om mål och uppdrag och med dem som bas utarbetas verksamhetsplaner. Verksamhetsplanerna innehåller beskrivningar av hur verksamheterna konkret ska arbeta för att genomföra uppdragen och bidra till måluppfyllelse."* Det är i detta skedde en stor del av översättningen sker. De breda och visionära målen från politiken har givits förvaltningen och det är nu dennes ansvar att ta hand om mål och uppdrag. Genom att skapa verksamhetsplaner med tydlig koppling till de uppsatta målen kan förvaltningen enklare nå måluppfyllelse. Detta genom att medarbetarna vet vad de behöver göra och kan se en tydlig koppling till hur deras arbete hjälper målen att nås.

5.1.3 Verksamhetsplan stadsmiljö

I avdelningarnas respektive styrande dokument kan vi finna följande: I verksamhetsplanen för 2016 - Stadsmiljö kan vi se att en beskrivning av de olika uppdragen finns. Ett syfte med respektive uppdrag har formulerats. Samt vilka förväntningar som finns och en beskrivning av vilka aktiviteter som skall genomföras. Dessutom finns det ett satt slutdatum på uppdraget och ansvarig personal finns uppsatt på respektive uppdrag. Det är vad stadsmiljös verksamhetsplan består av i nuläget. Stadsmiljös verksamhetsplan uppvisar vad som skall göras och vad uppdraget har för syfte. Vi menar dock att det behövs en tydligare koppling till de uppsatta målen för att underlätta arbetet och skapa mening för medarbetarna.

5.1.4 Verksamhetsplan livsmedelskontroll

Det styrande dokumentet "Planen för livsmedelskontroll vid Miljöförvaltningen 2016" (s.3) beskrivs på följande sätt: "Denna kontrollplan är den operativa kontrollmyndighetens beskrivning av hur de krav som ställs på offentlig kontroll inom livsmedelskedjan uppfylls av myndigheten." Det som kontrollplanen beskriver att livsmedelskontrollen vid Miljöförvaltningen skall genomföra är följande (s.4) :

- *Konsumenterna har trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för val av produkt. Med trygga livsmedel menas säkra livsmedel och att konsumenterna inte blir lurade.*
- *Intressenterna har tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull.*
- *De samverkande kontrollmyndigheterna har en optimal samverkan och förtroende för varandras sätt att ta ansvar för sin respektive del i livsmedelskedjan. Kontrollverksamheten är riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.*

I behovsutredningen anges också ett annat lokalt mål för livsmedelskontrollen som Miljö- och klimatnämnden har satt upp (s.12):

- *Myndighetsutövningen ska upplevas som enkel, effektiv och rättssäker. – behovsutredning*

Livsmedelskontrollen lyder under lagstiftning och har tydliga uppgifter att genomföra. Samtidigt som de också utifrån nämndens mål skall upplevas som en myndighet som är enkel, effektiv och rättssäker. Det beskrivs vidare inte hur de skall arbeta för att myndighetsutövningen skall upplevas som enkel, effektiv och rättssäker.

5.1.5 Verksamhetsplan Miljötillsyn

I planen för miljötillsynen 2016 beskrivs verksamhetens uppgift att säkerställa så att miljöbalken, dess lagstiftning och EU förordningar inom miljöbalken tillämpningsområde uppnås. Detta så att lagstiftningen efterföljs, miljötillsynen kan annars vidta åtgärder och genom rådgivning samt information skapar de förutsättningarna som behövs för att miljöbalkens ändamål tillgodoses. Eftersom att det är verksamhetsutövarnas ansvar att följa lagen och ha den egenkontroll samt kunskap hur deras verksamhet påverkar människors hälsa. Tillsynensarbetet

ska också till en måluppfyllelse av flera kommunfullmäktiges mål, nämndens mål samt Miljöförvaltningens strategiska mål (s.3-4):

Bland annat skall:

- *Förvaltningen ska bidra till att avfall ses som en resurs*
- *Förvaltningens arbete med dagvattenfrågor ska prioriteras*
- *Förvaltningen ska verka för att barns fysiska miljö ska bli bättre*

Uppdragen ovan har sedan enligt planen för Miljötillsynen 2016 resursfördelats genom omvärldsbevakning och uppföljning av tidigare års arbete. Detta arbete har skett på branschnivå för att sedan kanaliseras via enheterna till avdelningsnivå. Samverkan har också skett med avdelningen för stadsmiljö med syfte att hitta gemensamma arbetssätt för att nå målen. Prioriteringarna har skett på tre olika nivåer, branscher, enhet och avdelning och tar som vi beskrivit ovan utgångspunkt i nämndens budget.

Tillsynen av miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har följande övergripande mål för tillsyn (s.5): *“Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och dess följdlagstiftning. Tillsynsmyndigheten ska därför kontrollera att lagstiftningen, inklusive villkor meddelade i tillstånd, följs. Myndigheten ska också vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse men även genom rådgivning, information och liknande skapa förutsättningar för att balkens ändamål tillgodoses.”* I verksamhetsplanen för miljötillsyns beskrivs hur de som tillsynsmyndighet måste förhålla sig till lagstiftning mm. Men också hur de genom sitt tillsynsarbete skall bidra till måluppfyllelse gällande kommunfullmäktiges, nämndens samt Miljöförvaltningens strategiska mål. På så vis kan vi se att en nedbrytning av dessa ovan nämnda mål gjorts på avdelningsnivån för att kunna passa dess verksamhet. Ovan har vi gett exempel på mål som tillsynsavdelningen menar att de är delaktiga i att uppnå. Men de beskriver inte hur de skall uppnå dessa mål vidare i verksamhetsplanen.

5.1.6 Årsredovisning

Förutom de ovan beskrivna styrande dokumenten har vi också granskat årsrapporten för 2016: I årsredovisningen från 2016 (s.6-7) sammanfattas Miljöförvaltningens arbete delvis utifrån de olika verksamheterna. Förvaltningen redogör också för vad förvaltningen behöver ta ett samlat krafttag kring för kommande år: *“Miljö- och klimatnämndens verksamhet syftar till att såväl Sveriges sexton nationella miljömål (via tillämpning av miljöbalken) som Göteborgs tolv lokala*

miljömål ska nås. Vi ser att det finns behov av att utöka vår målbild så att de kommer att utgöras av FN:s 17 globala hållbarhetsmål. Syftet med denna utvidgning är att få tydliga mål och samtidigt synliggöra det arbete som görs med fokus på människors hälsa.”

Att synliggöra det arbete som görs med fokus på människors hälsa kan tänkas vara ett viktigt med tanke på att Miljöförvaltningen också arbetar med dessa frågor. Att utveckla sin målbild till att även innefatta det globala perspektivet mer verkar rimligt. Men samtidigt får Miljöförvaltningen då ytterligare breda och visionära mål att förhålla sig till. Även om dessa mål på många sätt liknar varandra gäller det att utifrån dessa mål skapa mål på förvaltningsnivå som kan bidra till att de breda och visionära målen uppnås. *“Förändringen skulle inte innebära en utvidgning av vårt uppdrag utan endast ett förtydligande av att vi jobbar mot fler mål än miljömålen. En annan viktig framtidsfråga är hur vi ska kunna utveckla våra egna verksamhetsmål så att de får en tydlig koppling till FN:s globala hållbarhetsmål och verkligen bidrar till måloppfyllelse. Detta arbete kommer att intensifieras under 2017. Miljöförvaltningen menar att denna förändring inte skulle innebära en utvidgning av deras uppdrag utan endast ett förtydligande mot att de arbetar mot fler mål. Samtidigt gäller det då som de också ovan beskriver att skapa verksamhetsmål som får en tydlig koppling mot de globala målen och att det på riktigt bidrar till dess måloppfyllelse.*

Idag vet inte Miljöförvaltningen om deras verksamhetsmål bidrar till uppfyllelse av de globala målen vilket också beskrivs i årsredovisningen från 2016 (s.35). Miljöförvaltningen vet inte heller om de når sina verksamhetsmål samt om verksamhetsmålen hjälper dem att uppnå andra mål såsom de nationella och lokala miljömålen samt målen med livsmedelslagstiftningen, säkra och redliga livsmedel: *“Frågor som vi ställer oss är: Uppnår vi våra verksamhetsmål och hjälper de oss att nå FN:s hållbarhetsmål, de nationella och lokala miljömålen samt målen med livsmedelslagstiftningen, säkra och redliga livsmedel? Här kommer vi nu kraftsamla för att utveckla metodik för att kunna besvara frågorna.”* Vi menar att citatet ovan från årsredovisningen visar på att översättningen av målen från globalt, nationellt och lokalt håll inte har fungerat. Det finns en osäkerhet på Miljöförvaltningen i om deras uppsatta verksamhetsmål hjälper dem att uppfylla de andra målen. På så vis kan inte Miljöförvaltningen ha tagit den hänsyn till de globala, nationella och lokala målen i den utsträckning de borde när de satte upp sina verksamhetsmål.

Årsredovisningen för 2016 (s.35) uppvisar också att tolkningen av uppdraget är någonting som behöver utvecklas. Miljöförvaltningen utlyser bland annat en säkerställning av att det finns en gemensam tolkning av målet: *“Under 2017 ska vi också arbeta med tolkningen av vårt uppdrag och hur vi kan säkerställa att vi levererar det som politiken behöver och vill ha. Vi kommer bland annat förbättra arbetet med projektdirektiv för att säkerställa att vi har samma tolkning av målet med arbetet, valt passande arbetssätt och har samma förväntningar på effekten av arbetet.”* Här kan vi utläsa att Miljöförvaltningen inte vet om de lyckas leverera det politiken vill ha, de vet alltså inte om de når måluppfyllelsen. Att Miljöförvaltningen också måste utveckla arbetet med säkerställning av tolkningen av det gemensamma målet visar att kommunikationen i översättningen av målen idag inte fungerar.

I årsredovisningen för 2016 (s.3-4) kan vi se att Miljöförvaltningen uppnått flera av de satta målen samt att de i vissa fall lämnat betydande bidrag till måluppfyllelse medan de i andra fall haft ett visst bidrag till måluppfyllelse: *“Miljö- och klimatnämnden bedömer att vi har bidragit till att kommunfullmäktiges budget för 2016 har kunnat genomföras. När det gäller vissa mål bedömer vi att vi har haft ett visst bidrag till måluppfyllelse, medan vi i andra delar bedömer att vi har lämnat ett betydande bidrag till måluppfyllelsen.”* Vi menar utifrån citatet ovan att Miljöförvaltningen uppvisar att de till viss del nått måluppfyllelse när det kommer till Kommunfullmäktiges uppsatta mål. Tidigare har vi nämnt att de inte vet om de når sina verksamhetsmål samt om dessa är en hjälp för att uppnå andra breda och mer visionära mål från globalt, nationellt och lokalt håll.

I årsredovisningen för 2016 (s.7) beskriver Miljöförvaltningen att de behöver utveckla sina metoder för att följa upp effekt och nytta: *“Vi har identifierat behov för att utveckla metodik för att kunna följa upp effekt och nytta av den verksamhet som vi bedriver. Uppföljning av måluppfyllelsen av stadens tolv lokala miljömål är ett sådant verktyg, men det ger ju en sammanfattande bild av allas bidrag (stadens förvaltningar och bolag, verksamhetsutövarna samt boende och besökare) inom detta område och inte specifikt miljöförvaltningens bidrag. Målet med denna uppföljning är att ge oss underlag för att kunna genomföra en medveten och faktabaserad utveckling av verksamheten för att nå en verksamhet med hög kvalitet. Som en del av detta arbete behöver vi ytterligare utveckla vårt arbete med att identifiera passande nyckeltal för att följa upp vår verksamhet.”* Utifrån citatet ovan kan vi utläsa att Miljöförvaltningen idag inte vet hur stor deras måluppfyllelse är, alltså att de har svårigheter med att följa upp sin effekt

och nytta. Uppföljning av verksamhet med passande nyckeltal är primärt för att Miljöförvaltningen skall kunna uppvisa hur de faktiskt bidrar till måluppfyllelse.

Genom att analysera data för dessa styrande dokument har vi skapat en ordning där vi kunnat beskriva hela processen från den övergripande nivån ner till varje enskild avdelning på Miljöförvaltningen. Vi har dessutom granskat Årsredovisningen från år 2016, då den ger en bred beskrivning av förvaltningens arbete. Dessa styrande dokument är relevanta som komplement till våra genomförda semistrukturerade intervjuer då respondenterna till stor del beskriver hur de upplever denna process. Utifrån de ovan presenterade styrdokument kan vi se kopplingar till vårt teoretiska ramverk: Miljöförvaltningen ligger under ett institutionellt tryck. Samtidigt kan vi utifrån dokumenten utläsa tydliga tecken på målstyrning. Vi kan även se tendenser till försök att översätta målen i olika typer av dokument.

5.2 Intervjuer

Nedan följer en analys av de 14 intervjuerna som genomförts vid Miljöförvaltningen. Vi har delat in analysen av empirin i olika underkategorier utifrån följande teman: Styrande dokument och lagstiftning, målstyrning, målöversättning, problem och utmaningar med målstyrning/målöversättning samt lösningar i arbetet med målstyrning/målöversättning. Under varje tema delas även analysen upp avdelningsvis utifrån Miljöförvaltningens olika avdelningar, Livsmedelskontroll, Miljötillsyn, Stadsmiljö och Verksamhetsstöd. Vi har dessutom intervjuat förvaltningsdirektören som inte lyder under någon specifik avdelning utan är ansvarig för hela Miljöförvaltningen. Genom att dela upp analysen under varje tema per avdelning kan vi på så vis underlätta för läsaren genom att det skapas en tydlig ordning för analysen av vår data.

5.2.1 Respondenterna om styrande dokument och lagstiftning

Vi kan här se att de styrande dokumentet som vi redogjort ovan för Miljöförvaltningen gör sig påmind i respondenternas svar gällande styrningen av Miljöförvaltningen. Respondenter beskriver en blandad styrning utifrån att de är en tillsynsmyndighet som ligger under lagstiftningen. Samt att de ingår nätverket Göteborgs Stad med uppdrag samt styrning därifrån.

Miljötillsyn

Gunnar enhetschef, berättar att: *“Det börjar ju egentligen med, utifrån att vi är en kommunal förvaltning så har vi ju förvaltningsspåret som en del av staden Göteborgs Stad och sen har vi också utifrån att vi är en myndighet som ligger under lagstiftningen, så en del saker ska vi göra utifrån grunddelen att vi ingår i Göteborgs Stad och där har vi fått ett uppdrag som ligger som en kärna, nämndens reglemente skall vi alltid göra, det handlar ju om vad vi ska göra. Det kan vi göra på olika sätt, så har vi ju den kommunala snurren varje år, kommunen sätter upp budget, nämnden tar fram ett inriktningsdokument styr oss jättemycket, mer än målen egentligen.”*

Utifrån att Miljöförvaltningen bedriver tillsyn samt är en kommunal förvaltning så menar vi att de ställs inför både formella och informella krav såsom exempelvis lagar och regler. Utifrån reglementet och de styrande dokumenten för staden skall sedan Miljö- och klimatnämnden skapa sitt inriktningsdokument samt budget som till stor del skall styra Miljöförvaltningen i dess arbete. Jennica avdelningschef menar att denna styrning inte alltid känns helt genomtänkt: *“Ibland så kan vi få en styrning som är svår att följa. Exempelvis inför förra året (2016) fick vi en del uppdrag i inriktningsdokumentet som nog skulle passa bättre på andra förvaltningar. Inför 2017 arbetade politikerna om inriktningsdokumentet från grunden och då blev det både tydligare och stämde bättre överens med vårt uppdrag på Miljöförvaltningen.”* Att uppdragen som hamnar på Miljöförvaltningen från politiken är uppdrag som skall tillfalla denna verksamhet är en grundförutsättning för att det skall finnas en möjlighet att kunna översätta målen som satts och sedan uppfylla dessa. Om uppdragen inte passar in i Miljöförvaltningens kontext kan det således vara svårt att få det att passa in i verksamheten.

Livsmedelskontroll

En av respondenterna menar att styrningen sker från olika håll, då Miljöförvaltningens avdelningar har två måluppdrag/målformuleringar att förhålla sig till, Pia enhetschef menar att: *“Det är ju så att vi är till stor del en myndighetsorganisation och utifrån det är vi styrda av Kommunfullmäktiges övergripande mål, men vi är också styrda av de mål som sätts nationellt, som inte direkt kommer från Kommunfullmäktige utan som faktiskt kommer direkt från riksdagen och regeringen. På så sätt har ju vi två stycken målformuleringar/måluppdrag att förhålla oss till.”* Vi kan därmed utläsa att Miljöförvaltningen har mer inputs att förhålla sig till än att de är en tillsynsmyndighet samt en del av Göteborgs Stad. Som en förvaltning i en kommun i Sverige skall de även förhålla sig till mål som kommer direkt från riksdagen och regeringen.

Stadsmiljö

Kristofer, strateg menar att processen gällande budgetmålen är tydlig när dessa sedan skall brytas ned på de olika avdelningarna: *“Det är skillnad på budgetmålen och mål i andra styrande dokument, när det gäller budgetmålen så finns det en tydligare process där hur det via nämnden blir till uppdrag som sedan bryts det ner till de olika avdelningarna, vilka som skall göra vad och så vidare.”* Trots att förvaltningen enbart genom sitt inspel till nämnden understryker vilka frågor de anser sig skall arbeta med och inte formulerar mål i detta skedde menar alltså Kristofer ovan att processen med arbetet med budgetmålen är tydlig.

Verksamhetsstöd

Emma, enhetschef lägger ganska stor tyngd vid lagstiftningen och upplever den som styrande. Samtidigt som hon påpekar att vissa mål styr dem mer än andra, som till exempel de tolv lokala miljömålen samt de prioriterade målen i budgeten. Hon berättar att: *“Jag själv känner mig ganska styrd av förvaltningslagen och hela det här paketet av offentlighetslagen, att vi ska sköta det här stället på ett visst sätt, de styr mig, eller jag tycker det är ju dom tolv miljömålen vi har i staden som är väldigt styrande för vår verksamhet tycker jag, förutom då de prioriterade målet i budgeten, dom är ju förstås viktiga men dom skiftar också över tid, så det gör det svårare,, svårare att säga vad som är viktigt över tid därmed.”* Miljöförvaltningen har alltså en rad olika krav att förhålla sig till som skall kunna samspela med varandra.

Miljöförvaltningen har möjlighet till inspel genom dialog och ett underlag de lämnar till nämnden inför att budgeten ska skapas. Hans avdelningschef, förklarar denna process, dessutom menar han att förvaltningen inom ramen för detta inspel inte formulerar tydliga mål utan snarare understryker vilka frågor de tycker förvaltningen skall arbeta med: *“Så att av det här inriktningsdokumentet så skall det ganska tydligt framgå vad nämnden kommer att prioritera kommande år. Och sen vid sidan av fullmäktiges budget som är ett inspel till nämndens inriktningsdokument så har förvaltningen en dialog med nämnden och vi lämnar underlag till nämnden inför detta, det här tycker vi borde finnas med i vår egen budget, sen så är vi ganska dåliga på att formulera tydliga mål, det är definitivt ett förbättringsområde utan det är mer dom här områdena, dom här frågorna tycker vi att vi ska prioritera, så att vi förvaltningen har egentligen inte formulerat några tydliga mål som sen lyfts in i nämndens budget.”* Förvaltningen har alltså möjlighet till inspel hos nämnden men ett arbete med att tydliggöra för nämnden vad som är viktigt för förvaltningen behöver således alltså göras.

Förvaltningsdirektör

Anna, förvaltningsdirektör menar att miljöbalken och lagstiftningen är tydlig men att den inte använts på det sätt som den hade kunnat. *“Vi kan göra jättemycket på miljöområdet, vi har en stentuff miljöbalk, men vi utmanar den ju inte, vi ska alltid ta hänsyn osv, som paragraferna är skriva och då tar vi den hänsynen och det finns flera stora miljöfrågor i Sverige som om vi hade använt miljöbalken så hade vi aldrig fått dom frågeställningarna, vi hade heller aldrig fått dom miljöeffekterna.”*

5.2.2 Respondenterna om Målstyrning på Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningen har en rad olika mål att förhålla sig till i sitt arbete. FN:s hållbarhetsmål, de nationella miljömålen samt de lokala miljömålen är exempel på detta. Respondenternas svar kring hur målstyrningen fungerar på Miljöförvaltningen skall analyseras nedan.

Miljötillsyn

Jennica, avdelningschef understryker att det är FN:s hållbarhetsmål som förvaltningen bör arbeta främst mot då de passar alla avdelningar på Miljöförvaltningen. Vilket också stämmer överens med vad som beskrivs i årsredovisningen för 2016 : *“Vi har tittat lite grann på möjligheten att jobba efter FN:s hållbarhetsmål och vi har pratat med politikerna och föreslagit att det kanske är dom vi ska utgå ifrån egentligen i vår verksamhet. De stämmer väldigt bra med hela husets verksamhet för då har vi även mål för livsmedelskontrollen i så fall och inom vår enhet Hälsoskydd som är en del av Miljötillsyn, där är det också så att miljömålen kan bli lite perifera och det är andra saker vi tittar efter, till exempel risken för smittspridning.”* De nationella samt de lokala miljömålen kommer också upp som de som är ledande i förvaltningens arbete. Anna, enhetschef säger att: *“De målen som jag kan mest kanske är de nationella miljömålen som vi har där vi har mål kopplat till god bebyggd miljö som påverkar alla som bor någonstans och vi har också mål kopplat till kemikalieanvändning.”*

När det kommer till verksamhetsmålen menar Jennica, avdelningschef att dessa är för svaga och inte heller helt identifierade: *“Jag tycker att vi fortfarande är för svaga när det gäller verksamhetsmål, jag tycker att vi inte riktigt identifierat vilka verksamhetsmål vi ska ha ännu, det är utvecklingsmål vi har identifierat. Men hur ska vi ta oss dit och vad behöver verksamheten göra för att vi ska ta oss dit?”* Dock kan vi utläsa att ett arbete har startat för att bryta ned mål

till verksamhetsnivå har påbörjats på en av avdelningarna där Jennica vidare menar att: *“Vi har börjat jobba med att se hur vi kan öka nyttan för miljön och människors hälsa, bland annat i projektet strategisk tillsyn för att nå miljömålen, som vi genomförde i höstas. Då tog vi avstamp i de lokala miljömålen och i vår verksamhetsplanering inför detta året så fick alla i uppgift att tänka ”vad kan jag göra inom mitt område, vilket tillsynsmål skulle jag kunna ha? Då tog vi fram ett gäng tillsynsmål för hela avdelningen som kan gälla alla branscher och som alla kan jobba mot, men med olika nyckeltal och aktivitetsmål som har anpassats efter de olika branscherna. Ovan kan vi utläsa en särkoppling där avdelningen uppvisar ett projekt vid namn strategisk tillsyn för att öka nyttan för miljön och människors På så vis sker en särkoppling mellan mål - praktik och mätning.*

Gunnar, enhetschef framhäver även arbetet med målnedbrytning på sin enhet och Miljötillsynsavdelningen: *“Så varje bransch har tagit fram en egen verksamhetsplan, där utgår man från våra miljömål och bestämmer uppdraget, men där har vi fokus på att ha en målstyrd tillsyn så utifrån den har vi gjort en gemensam planering på avdelningsnivå och börjar prata lite övergripande, våra mål, vad är viktigast, vad är det som vi vill prioritera, det är något som går i cykler också.”* Gunnar, enhetschef delger även sin bild av målstyrningen på sin avdelning och menar att det finns en tydlig målstyrning mot miljömålen, han uttrycker: *“Vi har en tydlig målstyrning mot miljömål tycker jag, det har vi egentligen haft ganska länge, på en hög detaljnivå, så att frågan är då vad vi gör av det och hur vi också synliggör att det är faktiskt så vi har tänkt.”*

Livsmedelskontroll

Miljöförvaltningen jobbar idag med olika mål som det i förvaltningen finns olika uppfattning om dess betydelse. Gällande förvaltningens tre strategiska mål: Verksamhet i världsklass, förebild och föregångare i världen för strategiskt hälso- och miljöarbete samt stadens bästa arbetsplats menar Bernadette, enhetschef menar att dessa är tydliga: *“Det är tydliga strategiska mål, jag tror inte att det går att få dom tydligare, för då låser man sig fast vid någonting som dom inte, som inte är syftet med dom målen om man säger, detta är det enda rätta. Så jag tänker att det är bra strategiska mål och att dialogen är det viktiga att kunna enas i att vad betyder det här för oss och kunna hitta ännu bättre samarbetsformer vilket är där vi är och jobbar på. Här upplevs de breda och visionära målen som tydliga och vi får en kort redogörelse för hur man ska arbeta för att dessa mål skall kunna uppnås, genom dialog och samtal. Alltså genom att medarbetarna på förvaltningen förstår och bryter ned målen till deras verksamhet.*

Stadsmiljö

Matilda, strateg beskriver målstyrningen på hennes avdelning på följande sätt: *“Just nu är målstyrningen obefintlig.”* Medan Kristofer, strateg menar att målstyrningen är närvarande på Miljöförvaltningen: *“Målstyrningen är närvarande, våran nämnd utgår från budgetmålen och övriga styrande dokumenten i staden, bland annat miljömålen, när de utformar våran nämnds budget och uppdrag. Kopplingen mellan Kommunfullmäktiges budgetmål och de projekten och processer vi har är ganska tydlig. Det märks även i de uppföljningar under året då återrapportera kring de uppdragen vi har.”* Därmed kan vi utifrån dessa två respondenters svar se att målstyrningen både upplevs som närvarande och icke närvarande på Miljöförvaltningen.

För att målstyrningen på förvaltningen skall kunna fungera bättre efterfrågas en tydligare nedbrytning av målen av Matilda, strateg samtidigt menar hon att det är svårt att bryta ned målen förvaltningen arbetar med: *“Så är det ju med våra mål, de är svåra att bryta ner, vi ska vara föregångare, men hur mäter vi det? Matilda menar att det är just målen som gör arbetet svårt. “Det som är det negativa med mål generellt är just att det är mål, att det ska vara eller att man förväntar sig sån effekt, man förväntar sig tydliga resultat på världens kortaste tidsrymd oftast.”* Matilda, strateg understryker vikten av en nedbrytning till medarbetarna för att de strategiska målen skall kunna uppnås, alltså att vara en föregångare (verksamhet i världsklass mm). Idag har inte denna nedbrytning skett, hon uttrycker *“Vi har ju först nu fått dom här strategiska utvecklingsmålen (verksamhets i världsklass, bästa arbetsplats etc.), men de har ju inte heller brutits ner till vår nivå.”* Vi kunnat se att Miljöförvaltningen har svårigheter med målnedbrytning och att anpassa målen till verksamheten i praktiken. En nedbrytning av dessa strategiska mål har skett till ett visst stadie, men inte ner på medarbetarnivå. Därav kan vi se att översättning av dessa breda och visionära mål inte fungerar.

När det kommer till Miljöförvaltningens prioriterade mål i arbetet menar Peter, strateg att de lokala miljömålen är viktigast, eftersom de är anpassade från de nationella miljömålen. *“Men om vi pratar mål som är viktigast eller jag tänker att det är dom nationella miljömålen och vårat reglemente och vad som står i KF:s budget och våran budget som är en del av de. Eller snarare dom lokala miljömålen eftersom de är anpassade från de nationella miljömålen.”*

Daniel, avdelningschef menar att förekomsten av verksamhetsmål samt hur de ser på verksamhetsmål på Miljöförvaltningen är för svaga: *“Vi har inga bra verksamhetsmål, dom har*

aldrig satt upp några innan på det sättet.” Matilda, strateg menar till och med att hon helt saknar verksamhetsmål, hur de skall arbeta för att nå målen eller hjälpa staden menar hon inte har definierats: *“Det hade varit betydligt lättare att säga om Miljöförvaltningen hade egna verksamhetsmål, skulle jag säga, den biten saknas ju, vi har ju ett reglemente som säger att det här är er roll i staden, och utifrån det så säger vi, vi gör några strategiska dokument för dom målen som är viktiga för Göteborgs Stad men sen hur vi ska jobba för att nå målen eller hjälpa staden, det har vi aldrig definierats på Miljöförvaltningen.”* Verksamhetsmål för Miljöförvaltningen specifikt saknas, men vilken roll Miljöförvaltningen har i Göteborgs Stad menar vi har formulerats i flera av de styrande dokumenten. Årsredovisningen uppvisar dessutom viss måluppfyllelse vilket visar att Miljöförvaltningen arbetar för att försöka nå sina uppdrag.

Verksamhetsstöd

Thomas, utvecklingsledare ställer sig frågande till hur målen används i arbetet på Miljöförvaltningen: *“I hela samhället pratar vi om mål, men använder vi dom?”* Thomas menar att målstyrningen fortfarande riskerar att bli detaljstyrd på Miljöförvaltningen trots att förvaltningen arbetat med att få målstyrningen att fungera: *Så vi har ju jobbat en del med målstyrningen då men jag tycker inte det riktigt att... jag tycker att det saknas en del där framförallt kanske på den övergripande nivån, för att fånga upp vad det är vi ska nå, vi får ju inriktningsdokument från politikerna och vi har en massa dokument men det samlas inte upp på något bra sätt, för att verkligen vara en förvaltningen som jobbar med målstyrning, det är fortfarande mycket detaljstyrning i det.”* Han menar vidare att problemet ligger på en högre nivå samtidigt som de inte tar ansvar själva. Då det ligger i Miljöförvaltningens uppdrag att anpassa de övergripande målen till den egna verksamheten. Tjänstemännen är ansvariga för verkställande av de politiska målen.

Björn, ekonom menar att genom att fokusera på några få mål som förvaltningen har direkt koppling till kan man uppnå en tydligare målstyrning. Att arbeta med för många mål kan således leda till att målstyrningen inte fungerar: *“Alla mål kan ju applicera på verksamheten men hur fruktbart är det egentligen? Alla ska ju bidra med helheten men fokusera på de mål vi har rådighet över, har man för många mål blir det svårt, så att ha några stycken som vi har direktkoppling till där man kan fokusera.”*

De konkreta mål som finns på Miljöförvaltningen menar, Hans, avdelningschef menar är de tre strategiska målen: verksamhet i världsklass, förebild och föregångare i världen för strategiskt hälso- och miljöarbete samt stadens bästa arbetsplats: *“Men jag kan säga att vid sidan om så har vi vårt förvaltningsinterna strategiarbete där vi satt upp de här tre strategiska målen och handlingsplan och sådana saker, så att när de gäller konkreta mål så är de väl de här tre strategiska målen som vi har.”* Hans menar alltså att dessa tre strategiska mål är de enda konkreta mål som existerar på Miljöförvaltningen. Emma, enhetschef menar att dessa tre strategiska mål är mål som kan ena förvaltningen, hon understryker: *“Sen är det ju med de här strategiska målen, de är ju väldigt närvarande men jag tror på nått sätt för mig blir de mer att vi ska få ihop förvaltningen, ha gemensamma processer, synsätt och målbilder kanske snarare än dom konkreta, det är ju mer vad betyder, vi ska vara en förebild och föregångare vad är det för oss och att vi jobbar oss och det är ju mer det arbetet som är, det blir ju en sorts målstyrning där målet i sig är väldigt luddigt så de blir ju mer vad gör vi tillsammans, men det är ju någonting vi verkligen försöker komma vidare med, att bli den här, en förvaltningen istället för, vi har ju varit väldigt uppdelade.”* Hon menar alltså inte att målen är konkreta utan snarare luddiga men att de behövs för att tillsammans samtala kring dem och skapa en enad förvaltning.

Förvaltningsdirektör

Idag är det många mål som Miljöförvaltningen måste förhålla sig till i sitt miljöarbete. Anna, förvaltningsdirektör understryker vikten av att tänka stort och fundera över vilka mål Miljöförvaltningen skall arbeta mot: *“Så vi har hållbarhetsmål, vi har lokala miljömål som kan hjälpa oss till vissa saker för dom kan bli mer konkret, men igen tror jag att vi måste tänka stort och vi måste tänka vad är verkligen målen, för det finns väldigt risk där man sätter upp delmål som blir så kontenta att utsläppen ska vara på den här nivån, eller det ska vara såhär, det är väl bra för att tvinga fram någonting.”* Men fyller i med följande: *“Jag är helt övertygad om att absolut mest relevant för Miljöförvaltningen är faktiskt att vi jobbar mot FN:s hållbarhetsmål”*. Att jobba mot FN:s hållbarhetsmål är något som även understryks i årsredovisningen för förvaltningen.

Anna, förvaltningsdirektör beskriver vidare vikten av de tre strategiska målen (verksamhet i världsklass, förebild och föregångare i världen för strategiskt hälso- och miljöarbete, stadens bästa arbetsplats) för förvaltningens övriga arbete: *“Så skulle jag vilja säga att vi har tre uppsatta strategiska mål och det är ett annat spår och i dagsläget skulle jag säga, vad som är absolut viktigast för oss att vi får till verkstad så att vi når våra strategiska utvecklingsmål för*

om vi kan nå dom, då kommer vi också komma vidare med den andra delen, de strategiska utvecklingsmålen handlar ju mycket om hur vi jobbar och det är där nu vi måste få till en bra verkstad, för det är där vår utmaning står, så om ni kommer om två år och frågar om vilka som är våra viktigaste verksamhetsmål så skulle jag kunna säga att dom här är våra viktigaste verksamhetsmål, idag har vi inte ens dom formulerade på det sättet, idag är våra viktigaste mål de strategiska utvecklingsmål, att se till att vi får en verksamhet som är i världsklass, vad nu det innebär.” De strategiska målen menar Anna är av stor vikt, men det är många mål som måste jobbas mer med och utvecklas i förvaltningen. Anna, förvaltningsdirektör menar att: “I dagsläget är vi ganska dåliga på att styra mot mål faktiskt, det har funnits en uppfattning om att vi är bra på det med det har inte funnits, vi har inte målen klara för oss, samtidigt så ser jag att det finns en otrolig vilja att göra det, jag ser engagemang och jag ser ljuset hos medarbetare som ser vad vi nu pratar om, så om vi börjar på ett lågt läge kan vi bli allt bättre om några år”.

5.2.3 Respondenterna om målöversättning

Som beskrivits ovan kan vi utläsa att respondenterna menar att målstyrningen kring de olika målen Miljöförvaltningen arbetar med är långt ifrån exemplarisk. Vi skall här tydliggöra hur arbetet med att få in målen i arbetet på förvaltningen och respektive avdelning samt enhet kan se ut. Vi belyser detta genom att förklara vad som händer med målen när de skall översättas och omvandlas samt hur översättningskedjan ser ut. Från att målen är breda och kommer från en övergripande nivå till att de ska passa respektive verksamhet.

Miljötillsyn

I arbetet med översättning av målen kan vi utläsa att fler respondenter hänvisar till planerings och utvecklingsdagar. Där samlas man avdelningsvis och diskuterar uppdragen/målen samt hur man skall förhålla sig till dessa. Som ett exempel på det uttrycker Gunnar, enhetschef: *“Vi har gemensamma planeringstillfällen två dagar på hösten, dels så förbereder vi innan i branscherna men det är också där vi pratar om våra mål igen och hur vi ska förhålla oss till dom och hur vi bryter ner dom.”* Under dessa planeringsdagar sker det samtal kring målen och verksamheten försöker bryta ned dessa. Samtidigt kan vi se att Miljöförvaltningen inte når måluppfyllelsen i den grad de önskar samt att bättre verksamhetsmål efterlyses. På så vis verkar resultatet av dessa planeringsdagar ändå till viss del att utebli gällande arbetet med målen och översättningen av dem.

Just genom att samtala och skapa en samsyn kring förvaltningens uppdrag kan man också se till att medarbetarna blir delaktiga. Anna, enhetschef menar att detta är en viktig del för att målen skall kunna uppnås: *“Jag tror att de övergripande målen kan sättas där uppe men sen när de kommer ner konkret till, men okej hur påverkar det här min vardag. Där måste ju respektive medarbetare vara delaktig i för är man inte det så äger man inte frågan själv och då känner man inget så de tror jag är jätteviktigt.”* Ovan kan vi utläsa att måluppfyllelsen tycks vara viktig men om inte medarbetarna förstår målen hur ska de då kunna leda till måluppfyllelse? Det är en grundläggande förutsättning att översätta målen in i respektive verksamhet och det arbetet måste man i egenskap av chef ta ansvar för. Vilket Anna, enhetschef menar bör finnas, att förmedla målen till sina medarbetare. Hon menar att det finns stöd från ledningen men att det i slutändan är mycket upp till respektive chef: *“Det kanske finns stöd uppifrån men vi har inte en mall om att det här målet ska vi jobba med på det här sättet utan jag tror att det är väldigt mycket upp till var och en”*.

Livsmedelskontroll

Just samtalen och att medarbetarna är delaktiga i översättningskedjan menar Bernadette, enhetschef är någonting viktigt. Hon säger att: *“Alla men på olika sätt naturligtvis, alla måste vara delaktiga annars fungerar det inte.”* Här uttrycks det tydligt att det är viktigt att alla är med och är delaktiga i översättningen. Men det är också viktigt som chef att en ser till att ta ansvar för att översättningskedjan inte stagnerar.

Stadsmiljö

Vikten av samtal kring målen och på så vis skapa en samsyn om vad förvaltningen/avdelningen/enheten vill och ska uppnå är någonting som Matilda, strateg menar är viktigt utöver de styrande dokumenten. Hon säger att: *“ Det kan behövas en ökad tydlighet i varför man gör någonting, vissa behöver det, vissa behöver det inte, men alla kommer få det, på något sätt, bryta ner det, vad betyder en verksamhet i världsklass, vad betyder det för vår avdelning, innebär det att vi ska vara med i mer projekt? Innebär det att vi ska ha en omvärldsbevakning på ett visst typ av sätt? Alltså vad betyder det? Det skulle göra att man får en större känsla för helheten tror jag, om man kan enas kring olika saker, det är vad jag tror.”*

Vad ett specifikt mål innebär för medarbetarna och deras arbete är någonting Matilda således efterfrågar. Hur man arbetar vidare med ett specifikt mål och en tydligare styrning i hur man skall arbeta med det specifika målet är någonting Matilda utvecklar problematiken kring nedan,

hon säger: *“Men det finns ingenting i dom, om man tänker målöversättningen att vi ska ha, eller det finns ett mål som säger att vi ska ha frisk luft, det finns inget i de som säger explicit att Miljöförvaltningen ska göra på det här sättet, vi har ju tagit oss mandat att göra en luftvårdsstrategi, som vi tror baserat på vår kunskap kommer leda till att de målet följs men det finns ingenting som säger att om vi gör det bra eller dåligt.”* Med tanke på att de inte vet vad de skall göra eller på vilket sätt så finns egentligen inte förmågan att skapa en strategi med koppling till målen. De har utifrån sin profession fått skapa en strategi som de enbart tror kommer leda till att målen följs. Detta visar att det krävs tydligare översättning och tydligare direktiv kring vad som skall göras för att målen skall kunna uppnås.

Förutom att förvaltningen behöver skapa samtal och delaktighet så efterfrågar även Kristofer, strateg en närmare dialog med nämnden för att översättningen skall fungera, han säger: *“Vi som medarbetare efterfrågat en närmare dialog till nämnden. Speciellt när vi får nya uppdrag känner vi ofta att vi har ett behov att diskutera tolkningen av det uppdraget. Förvaltningsledningens inställning till det har varierat över tid”* Vi kan här se att utifrån förvaltningsledningens inställning har tjänstemännen haft olika möjlighet att ha en närmare dialog med nämnden. Beroende på hur förvaltningsledningens inställning är till detta kan vi då utläsa att det kan komma att påverka översättningen. Om en som tjänstemän kan få en levande dialog och tydliga direktiv bör det vara enklare att översätta nämndens uppdrag till sin egen verksamhet.

Daniel, avdelningschef uttrycker att det är ledningen som måste översätta målen till att börja med. Det är således viktigt att översättningen inte stannar där utan förmedlas ut i respektive avdelning och enhet. Daniel menar att: *“Alltså till att börja med så är det naturligtvis ledningen som måste, ja men som måste bestämma vart vi ska och på vilket sätt vi ska översätta det, alltså vad står det här, vad är syftet egentligen, men naturligtvis i någon form av dialog med medarbetarna så att medarbetarna förstår hur vi tänker, så att vi inte bara presenterar en färdig slutsats, utan vi måste ju också förklara varför vi kom dit, till den slutsatsen, hur vi tänkte, vad vi vill uppnå med det och på vilket sätt vi ska uppnå det, för förstår man inte det kan man heller inte göra ett bra jobb.”*

Verksamhetsstöd

Björn, ekonom menar att översättning sker till och med förvaltningsledningen, men att det sedan tar stopp. Dock finns det ett arbete där ledningen försöker översätta detta till andra nivåer men

vi kan som sagt se att översättningskedjan stoppas upp utifrån att Björn säger att: *“Det är nog bara förvaltningsledningen i nuläget tror jag som försöker att tolka och nämnden, nämnden har ju det här i juni, träffas en heldag – två dagar, då träffas nämnden och förvaltningsledningen och går igenom fullmäktiges budget och då får förvaltningen chans att spela in sin nulägesanalys till nämnden som sen gör sitt inriktningsdokument och där kan man ju göra en översättning men sen när det är dags för budgetarbete då kommer förvaltningsledningen sitta och försöka tolka nämnden, vad menar nämnden här? Och hur ska vi översätta det till vår verksamhet? Översättningen sker då i två steg, men utöver det är det nog stopp än så länge. Men förvaltningsledningen är väl medveten om politikens intentioner och försöker översätta det till den operativa eller strategiska nivån.”*Förutom att förvaltningsledningen ser till att målen förmedlas vidare och översätts ner i förvaltningen menar Hans, avdelningschef att cheferna på de olika avdelningarna och enheterna har ett ansvar att förmedla detta på sina respektive nivåer: *“Första steget är ju att kommunicera med alla chefer, okej nu är det dom här uppdragen och målen som ni har att förhålla er till och sen får ni gå vidare i er egen organisatoriska del och fördela, och sen så finns de ju förstås möjlighet för avdelningarna och enheterna att lägga in egna uppdrag, eller för förvaltningsledningen att rikta uppdrag eller så ut i verksamheten, och sen kan vi förstås från förvaltningsledningen sida förmedla på en övergripande nivå, det är dom här uppdrag vi fått de är dom här målen vi har för förvaltningen men sen ser jag de som att respektive chef, avdelningscheferna har ju ett ansvar att informera och enhetscheferna skall förmedla det här på respektive enhet.”* Utifrån citatet ovan kan vi utläsa att den traditionella styrningen genom hierarkiska nivåer hålls kvar. Det saknas således ett väl utvecklat medarbetarskap med tanke på att översättningsprocesserna styrs av cheferna, ledningen verkar således inte förvänta sig andra medarbetare delaktighet i dessa processer.

På så vis lämnar organisationskulturen mycket att önska och vi kan utläsa att det krävs en förändring för att översättningsprocessen skall kunna fungera. Hans, avdelningschef menar också att cheferna bedriver sin verksamhet mycket på egen hand: *“Men dels så kommer förstås uppdragen och målsättningarna från politiken, till viss mån förvaltningsledningen samtidigt som man bedriver sin verksamhet ganska mycket på egen hand och till ganska stor del gör man de som man alltid har gjort.”*

Förvaltningsdirektör

Just samtalen och att medarbetarna är delaktiga i översättningskedjan menar Anna, förvaltningsdirektör är någonting viktigt, hon uttrycker: *“Jag tror att den här översättningen kräver en dialog, den kräver samtal.”* Som förvaltningschef och en del av ledningsgruppen är det viktigt att se till att översättningen nedåt i leden i förvaltningen fungerar, att organisera Miljöförvaltningen som verksamhet kräver också en medvetenhet kring vad som krävs för att arbetet med målen skall fungera och för att översättningskedjan inte skall stanna av.

5.2.4 Respondenter om problem/utmaningar i arbetet med målstyrning och målöversättning

Vi har ovan analyserat hur respondenter på Miljöförvaltningen ser på lagstiftningen, styrande dokument, målstyrningen i förvaltningen samt översättningen av målen. Vi skall vidare analysera hur respondenterna ser på vilka problem och utmaningar som finns i arbetet med målstyrning och översättning av målen på Miljöförvaltningen.

Miljötillsyn

Avdelningen för Miljötillsyn redogör för problem gällande mätetal kopplat till miljömålet samt det faktum att avdelningen är spretig och därmed kan det vara svårt att finna en samsyn.

Anna, enhetschef menar att uppföljning av verksamheten hon är chef för inte är särskilt enkel. Hon resonerar som följer: *“Hur följer man upp den här typen av verksamhet för att de är fortfarande inte jättetydligt för mig. Jag tror att vi aldrig kan mäta uppfyllelsen av själva miljömålet, alltså hur många som skall ha utsatts för buller mindre, så långt kan vi inte komma och mäta vad vårt arbete leder till.”* Måluppfyllelsen av miljömålet bör kunna mätas, men vi menar att det kan vara så att det saknas kunskap eller vilja att göra det.

Jennica, avdelningschef menar att den breda verksamheten gör att det är svårt att finna en samsyn: *“Vi på Miljötillsyn är en ganska spretig avdelning eftersom verksamheten är så bred. Vi bedriver tillsyn på allt ifrån bostäder till industrier. Därför är det naturligt att många har utvecklat sina egna arbetssätt inom det vi kallar för branscher, alltså olika tillsynsområden.”*

Livsmedelskontroll

Vi kan utläsa att det finns problem med rapportering och splittrade dokument. Vilket leder till att kvalitetsuppföljningen blir lidande och den röda tråden saknas. Bernadette, enhetschef

uttrycker: ”*Inte bara årsredovisningen utan att skapa egentligen den här röda tråden, nånstans kring vad har vi planerat och vad har vi då gjort, och det kan man göra på olika sätt, just nu finns alla dom här dokumenten lite splittrade. Och därför så blir också årsredovisningen en liten litens skärva som kanske inte blir så begriplig, så att jag saknar den röda tråden, den här kvalitetsuppföljningen som vi skall kunna göra, den finns inte fullt ut idag i våra verktyg utan att man måste skramla.*” Kvalitetsuppföljningen finns alltså inte fullt ut vilket kan bero på att det finns svårigheter med nyckel och mätetal.

Stadsmiljö

På avdelningen för stadsmiljö uttrycks problematik kring att skapa samsyn och dialog kring förvaltningens gemensamma mål, problematik med att målen inte är väl formulerade, att det finns problem med mätetal och därmed måluppfyllelse. Samt att kopplingen mellan målen och arbetet kan bli lång och att årsredovisningens indelning inte underlättar för arbetet med målen.

En brist på samsyn och levande dialog kring de gemensamma målen är någonting som kommer på tal. Förvaltningen verkar således köra mot olika mål, Daniel, avdelningschef uttrycker: “*För om man frågar huset idag, vilka gemensamma mål vi har, så är det nog många som säger att nej men det är så olika verksamheter och avdelningarna så att det går liksom inte att föra ihop. Och det är ju jättetråkigt, för det innebär ju då att man anser att man inte hör ihop, man kan inte se några synergieffekter, man kan inte se några samarbetsmöjligheter och det är ju lite tråkigt, för det finns ju enormt mycket som är gemensamt, det är ju egentligen bara detaljerna som inte är gemensamt, allt annat är gemensamt, och det är dit har vi inte riktigt kommit, vi är påväg men, så lite spretig är ju det korta svaret att målstyrningen är just nu, vi kör efter olika mål.*”

Daniel, avdelningschef menar också att man mäter en massa saker men om det är måluppfyllelse som mäts ställer han sig frågande till: “*Just idag så mäter vi den i en massa olika indikatorer, men om den mäter måluppfyllelse eller inte det kan man diskutera, det mäter saker, det gör det, men jag tror att vi sällan mäter den verkliga måluppfyllelsen, vi mäter en massa sedosaker som vi önskar skulle vara måluppfyllelse men som egentligen bara är i bästa fall symtom på måluppfyllelse. Vi kan mäta saker som om dom som deltog på ett möte tyckte de var bra, vi mäter luftföroreningar men vi har svårt att koppla dessa till våra åtgärder*” Daniel menar således att man mäter en massa olika saker men att den verkliga måluppfyllelsen inte mäts vilket

är problematiskt. Att inte veta om arbetet man gör leder till måluppfyllelse gör det också svårt för medarbetarna att veta om de gör rätt i sitt arbete.

Även Matilda, strateg understryker det Daniel säger och menar att: *“Tyvärr har vi inte någon riktig måluppfyllelse, vi har en känsla för om det gick enkelt eller inte, men aldrig riktigt någon bra måttstock på hur stort förändringsarbete vårt arbete har lett hos någon annan. Även Kristofer, strateg menar att det finns problem med mätning, eller att helt enkelt kunna se hur resultatet av deras arbete påverkar målet, han uttrycker: “Miljömålen beskriver ett tillstånd som vi vill uppnå i miljön, kopplingen mellan målen och resultatet av det arbetet vi gör kan bli ganska lång.”*

Vi kan även utläsa att det finns problem gällande utformning av rapportering och analysen av rapporteringen på Miljöförvaltningen. Vad gäller årsredovisningen uttrycker Daniel, avdelningschef problem med utformningen av denna. Årsredovisningen verkar således numera vara indelad avdelningsvis. Han uttrycker: *“Indelningen av årsredovisningen underlättar inte alls, nej jag tycker att vi splittar upp verksamheten i små delar som egentligen inte är relevanta. Alltså uppdelningen, du kan skära en verksamhet på vilket sätt som helst och du kan få vilket resultat som helst utifrån den skärningen också och då måste man ju fundera på väldigt tydligt varför väljer vi att skära den på just det här sättet. Vad är de vi vill uppnå med det och de har vi aldrig funderat på utan det här är av ren tradition att man har delat upp det såhär för att man ja, man har råkat hamna i detta på något sätt.”*

Verksamhetsstöd

På avdelningen för verksamhetsstöd uttrycks även där problem med mätetal, formulering av mål, kopplingen mellan målen och det direkta arbetet som görs samt översättning av målen. Dessutom uttrycks en problematik kring redovisningen av förvaltningens arbete i årsredovisningen.

Hans, avdelningschef menar att måluppfyllelsen inte mäts Han uttrycker: *“Eftersom vi inte har några mätbara mål så mäter vi inte heller måluppfyllelse, men på en övergripande nivå så har vi vår miljömålsuppföljning, så klart att vi kan se hur vår miljö förändras över tid i Göteborgs Stad.”* Även Björn menar att det är viktigt att försöka hitta sätt att mäta och uttrycker även att Miljöförvaltningen har ett ansvar att följa upp kvaliteten: *“Man ska alltid försöka tror jag eftersom vi ändå jobbar med skattepengar och myndighetsintäkter så vi har ett ansvar att följa*

upp kvalitén på effekten på det vi gör, det är det som är lite lurigt, det är ju ni också medvetna om just att om jobbar i en icke vinstdrivande organisation så finns ju helt andra mått, om man tänker på ett privat företag som går med vinst, därför är dom bra per automatik, men vi då? När är vi bra? När duger vårt arbete? Vi vet inte, det är därför vi hela tiden strävar efter att bevisa det, visa att det vi gör ger effekt.”

Björn menar också att det sker en viss redogörelse för vad som skall göras samlat på förvaltningen, men inte i särskilt hög utsträckning: *“Jag vet inte riktigt hur cheferna gör, när budgeten tas, har vi ju när kommunfullmäktiges budget, nu i år är det dom här grejerna vi ska göra, då får alla medarbetare kännedom om budgeten på torsdags fikaten, sen när nämndens slagit fast budget brukar vi också få en kännedom om den och då blir det också mer konkret, alla får ju den överblick, i det läget då, men sen?”* Utifrån citatet ovan kan vi utläsa att han ser problematik med att översättningen kan stanna av. På så vis ställer han sig också frågande till om cheferna ser till att översättningen fortsätter ner på avdelningsnivå: *“Sen när cheferna sprider ner det sen är det svårt, jag är inte säker på att dom gör det. Tvekar till det faktiskt.”*

Till sist kan vi även utläsa att det som gör målstyrningen svår är att målen inte är särskilt väl formulerade. Björn, ekonom menar att: *“I programmen finns ju massa mål och frågan är hur många av målen är smarta? Hur jobbar vi med smarta mål? Det blir ju ett problem därför att politiken har sin arena och agenda, det klart att dom också tjänar på att formulera smarta mål men det kan vara andra faktorer som styr, att få igenom sin ideologi kanske, föra förhandling, kanske inte finns utrymme att formulera smarta mål på den nivån riktigt för att ett smart mål kanske måste bli smart först på en lägre nivå. Och hur ser man till att det blir så då? Det är ju rätt svårt tror jag, så vi är inte specifika, vi är inte mätbara, vi är inte accepterade och alla dom här grejerna, vissa saker är vi, tidsatta ibland men inte alltid, vi är mätbara ibland, men inte alltid. Inte helt ultimata situation, men är det någonsin optimalt i en sån här stor verksamhet?”*

Även Thomas, utvecklingsledare menar att målen inte är särskilt väl formulerade, han uttrycker, *“man kanske utgår från en lite för hög målformulering, så glappet mellan målet kan upplevas väldigt otydligt mot det man gör direkt.”* Thomas, utvecklingsledare menar också att redovisningen behöver bli bättre gällande analyser och att man ska försöka utgå från att berätta om hur man når målen. Istället för att redovisa vad man gjort för att nå sina tilldelade uppdrag. Han uttrycker följande: *“Årsredovisningen kan bli bättre i alla fall, det kan jag tycka, vi är för*

dåliga på analysen, vi är duktiga på att tala om vad vi gjort, och möjligtvis resultat, man vad det beror på, hur kan vi använda det och nu gjorde vi på det sättet det blev såhär, vad drar vi för lärdomar av det?

Förvaltningsdirektör

Anna, förvaltningsdirektör upplever problem med mätning, och menar att mätning av Miljöförvaltningens verksamhet inte sker, hon säger: *“Vi mäter inte idag alls, om vi ska vara ärliga, inte av vår verksamhet, nej, vi mäter väl på något sätt hur långt vi är från dom lokala miljömålen men det är ju allas verksamhet, idag gör vi inte det, vi måste absolut göra det.”* Att inte mäta sin verksamhet på ett sätt som kan visa att man bidrar till måluppfyllelse när man som förvaltning ansvarar för människors miljö och hälsa är problematiskt. Tjänstemännen har i uppgift att kunna uppvisa vad förvaltningen gjort och genom att mätning sker kan man också tydligare se att förvaltningen gör det som de ska göra.

Anna, förvaltningsdirektör menar också att det finns problem med rapportering och tar då upp årsredovisningen som exempel. Att fokus läggs på att berätta vad man gjort istället för att berätta hur man skall nå målen ser hon som ett problem, hon uttrycker: *”Jag tror det är väldigt viktigt att blicka över vem skriver vi till och varför då. Här har man valt att på något sätt tala om det man är missnöjd med eller det man är väldigt nöjd med, det vill säga hur duktig vi är, snarare än att göra en årsredovisning som berättar om verksamheten har nått målen och det tror jag är ett dilemma för all kommunal verksamhet, vi är inte ensamma, spelar ingen roll var du går så ser det ut såhär, vi är så måna om att berätta vad vi har gjort det vi har fått i uppdrag att göra istället för att berätta att såhär når vi våra mål.”* Vi kan här se att det kan göras en koppling till problematik även andra offentliga organisationer kan komma att möta. Att tillfredsställa sin omvärld genom att tala om vad man har gjort bra.

5.2.5 Respondenter om lösningar i arbetet med målstyrning och målöversättning

Respondenternas beskrivning av målen, målstyrningen och översättningen av målen har lett till att vi ovan redogjort för vilka problem och utmaningar respondenterna främst menar att Miljöförvaltningen har. Nedan skall vi nu analysera vilka idéer vi kan utläsa att respondenterna har gällande lösningar i arbetet med målstyrningen och målöversättningen på Miljöförvaltningen.

Miljötillsyn:

Jennica, avdelningschef menar att det är av vikt att sätta upp nyckeltal för de strategiska utvecklingsmålen som förvaltningen har satt upp. Dessa tre är följande: - *Verksamhet i världsklass - Förebild och föregångare i världen för strategiskt hälso- och miljöarbete - Stadens bästa arbetsplats.* Jennica säger: *“Vi har tagit fram en del nyckeltal för förvaltningen där vi tittar på hur vår effektivitet utvecklas exempelvis, men det skulle ju vara jättekäckt om vi också kunde identifiera/få fram mätbara nyckeltal som visar hur vi når våra utvecklingsmål.”* Martin, enhetschef menar också att för att komma tillrätta med arbetet med målstyrningen och för att förbättra översättningen av målen krävs det att man får med sig medarbetarna. Han uttrycker: *“Som en medarbetare sa till mig när jag gjorde en presentation av dom målen som vi har, som bland annat har presenterats på chefs- och avdelningsmöte och annat, sa en medarbetare att: ja vi behöver ju inte mer mål och jag föreslog väl ett mål till. Vi behöver få en samsyn kring målen, se till att vi kommunicerar dom på samma sätt, för att jobba vidare då, vissa miljömål och hållbarhetsmål är ganska lätta kanske, men det finns ju andra delar i hur vi får och omsätter dom här lite mer övergripande målen, hur vi skapar och gör en gemensam bild.”* Här kan vi se ett tydligt exempel på att medarbetarna inte vill ha mer mål att behöva översätta eller arbeta mot. Genom att skapa samsyn kring arbetet i verksamheten kan man också skapa måluppfyllelse. Detta verkar det finns en medvetenhet kring trots att översättningen inte verkar fungera för stunden på Miljöförvaltningen.

Livsmedelskontroll

En del av lösningen i arbetet med att ta till sig av målen samt arbetet med att uppnå en god målstyrning ligger i att skapa en gemensam förvaltning. Samt att skapa en samlad syn på hur förvaltningens arbete skall vara. Bernadette, enhetschef uttrycker: *“Det är jätteviktigt att vi fortsätter med det här som vi har börjat litegrann, men ännu mera, att vi faktiskt ser oss som en förvaltning och vad är som är gemensamma frågor för oss alla, som vi behöver fundera mer och trycka på och lösa tillsammans och vad är det som är en enskild fråga. Det behöver vi jobba med, både ännu mer på riktigt men också i olika dokument som årsredovisningen, det måste synas.”* Även Pia, enhetschef understryker vikten av att skapa en gemensam förvaltning och fokusera mer på målområde än ett avdelningsperspektiv. Hon säger: *“Sen har vi har jobbat med årsredovisningen, sen ett antal år har vi skrivit årsredovisningen utifrån avdelningarnas perspektiv, men det finns ett arbete där vi försöker frångå avdelningarnas perspektiv, årets rapport försöker förhålla oss mer utifrån ett målområde än utifrån ett avdelningsperspektiv.”*

Stadsmiljö

Genom att skapa en rapportering som är mer övergripande för förvaltningen och inte stirra sig blind på detaljer kan förvaltningen också hitta ett gemensamt kvalitetsarbete och en samsyn menar Daniel, avdelningschef, han uttrycker: *“Vi kanske borde dela upp exempelvis årsredovisningen på helt andra sätt, vi kanske borde dela upp det, vi kanske borde prata om vårt kvalitetsarbete generellt, vi kanske borde prata om vårt utvecklingsarbete generellt, vi kanske borde prata om måluppfyllelse gentemot kund som ett område istället, alltså prata om de här övergripande frågorna som får oss att bli bättre. Inte hur många avlopp vi har tittat på. Vi måste börja prata om kvaliteten på verksamheten istället och då är vi inne i helt andra områden. Och då hittar vi också likheterna i huset om vi pratar om kvalitetsarbetet och den här, ja det är gemensamma frågor, detaljerna är inte gemensamma, så ja ett litet skifte där tror jag.”*

För att skapa en samsyn kring målen gäller det att målen kommuniceras ned i förvaltningen. Genom att även göra en nedbrytning av målen skulle arbetet kunna underlättas enligt Matilda, strateg: *“Jag skulle säga att det blir lättare om vi får verksamhetsmål som trots allt är en nedbrytning av de strategiska målen för förvaltningen, så blir det lättare på att visa hur Miljöförvaltningen som helhet jobbar med olika saker.”* Även Peter, strateg understryker vikten av nedbrytningen av målen, främst de strategiska målen: *“Mål såsom verksamhet i världsklass som övergripande mål är svårt att sätta mål för, jag tänker att det i verksamhetsplaneringen som vi gör på förvaltningen och avdelningarna, grupperna och sådär, där talar man ju om de här sakerna vi ska göra i år, men det är bara själva verksamheten, medan processer och att skapa den bästa arbetsplatsen, eller vad det nu kan vara är på en annan nivå, som man kanske skulle behöva mål för, vad ska vi göra i år för att närma oss detta?”*

Daniel, avdelningschef tar även upp vikten av att utvecklas som förvaltning: *“Att hitta nya vägar, att hitta sätt att nå de nya vägarna, att hitta målsättningar, som ja kanske utmanar lite dom gängse praxis sådär. Ja men på grund av att samhället utvecklas så måste vi på något sätt hitta nya sätt att utvecklas så, vi får nya utmaningar, nya önskemål, nya förväntningar utifrån och nya lärdomar naturligtvis.”*

Verksamhetsstöd

Thomas, utvecklingsledare efterfrågar lösningar där nyckeltal skapas, målvärden definieras och att man arbetar med rapportering och mätetal. Han säger: *“Eftersom målen är så flummiga, om*

man får säga så, så är det svårt att mäta det också, vad har vi gjort, så det ska bli spännande efter detta året när miljötillsyn brutit ner då och det kan bli tydligare där då, så det ska bli spännande att se. Annars har vi ju försökt via uppföljning, rapporterna och miljörapporten, de ger ju också det svaret, men samlar ju mer upp för hela staden och inte exakt vad vi har gjort så.” Vikten av att finna målvärden samt nyckeltal är någonting som Hans, avdelningschef påpekar.: Hans säger: “Så att nu måste vi ju få till målvärdena, vi måste titta på kostnadstäckningsgraden inom miljötillsyn, det ligger kanske i genomsnitt på 50/60 procent, är det bra? Är det vad vi vill ha? Vilken nivå vill vi nå upp till, där kan vi bli bättre på att definiera dom här målvärdena.”

Förvaltningsdirektör

Anna, förvaltningsdirektör understryker vikten av att sätta upp nyckeltal som gör att Miljöförvaltningen kan mäta sitt arbete: *“Det viktigaste är ändå verksamhetsmålen, när vi verksamhetsmålen? Gör vi någon skillnad? Kommer vi närmare? Vi måste jobba mycket mer med att sätta upp passade nyckeltal för sånt som man kan följa upp, inte helt enkelt, jag har jobbat med det tidigare och då får man börja med ganska banala nyckeltal, man vet också att nyckeltal styr väldigt mycket men man kanske får börja med ganska banala nyckeltal för att komma vidare och längre, där gäller det också att våga tänka kreativt i hur sätter man upp de.”* För att skapa en samlad syn uttrycker Anna, förvaltningsdirektör vikten av att få med sig medarbetarna och cheferna. För att på så vis kunna ge ett samlat budskap, hon säger: *“Mycket var att få med både medarbetare och chefer på detta, varför är vi här? Varför gör vi dom sakerna vi gör? Det är det första steget, det andra steget är att kommunicera detta budskap så tydligt som möjligt och göra verkstad av det, nu går vi från ett läge där man ifrågasätter till att man inser att detta backar vi upp, detta behöver vi göra, detta betyder det, man fnös i början åt verksamhet i världsklass, nu är det få som fnyser, man tänker visst du har en poäng i det, undra vem som är bättre än oss? Hur gör vi där då?”*

Anna menar också att utifrån den här samlade synen är det viktigt att se Miljöförvaltningen som en del av något större. Genom att acceptera utmaningar som finns kan man tillsammans hitta nya vägar i takt med att samhället förändras. Anna, förvaltningsdirektör menar att genom att acceptera utmaningarna skapas också en medvetenhet, hon säger: *“En viktig del har ju varit att komma så långt att vi kan erkänna de utmaningar vi har, att sätta upp de strategiska målen, att få en medvetenhet hos (nu är jag brutalt ärlig) att få det hos cheferna, när jag kom hit hade man en uppfattning om att det här är allt perfekt.”*

Utifrån respondenternas svar i intervjuerna kan vi se att Miljöförvaltningen ligger under ett institutionellt tryck såsom alla offentliga organisationer. Där de bland annat måste förhålla sig till både formella och informella krav. Samtidigt som de använder sig av målstyrning som ett sätt att styra förvaltningen. För att målstyrningen skall kunna fungera i förvaltningen är det viktigt att översättningen går rätt till. Vi ser också att Miljöförvaltningen har problem med organisationskulturen och att det uppvisas genom att ledningsgruppen inte tycks vara villig att skapa delaktighet för medarbetarna i översättningsprocessen utan ansvaret läggs över på respektive chef. På så vis fungerar inte översättningsprocessen och därmed inte heller målstyrningen på Miljöförvaltningen. Utifrån denna analys av empirin skall vi i kapitlet nedan analysera empirin vidare i förhållande till vårt teoretiska referensram och svara på våra frågeställningar.

6. Diskussion

Följande kapitel tar utgångspunkt i den teoretiska referensramen och denna ställs mot en diskussion av empirin samt teorin. Genom att tolka förhållandet mellan empirin och teorin kan vi på så vis uppfylla studiens syfte samt svara på våra frågeställningar. Vi har valt att redovisa diskussionen genom att besvara samt diskutera kring uppsatsens tre frågeställningar.

6.1 Hur arbetar Miljöförvaltningen med målstyrning?

Miljöförvaltningen som en av Göteborgs Stads fackförvaltningar styrs uppifrån på flera olika sätt och har en rad olika styrdokument samt lagstiftning att ta hänsyn till. DiMaggio och Powell (1991) förklarar detta institutionella tryck med att institutionella krav och strukturförändringar i omgivningen påverkar organisationer. Utifrån de styrande dokument vi redogjort för i resultatdelen kan vi tydligt se att Miljöförvaltningen ställs inför en rad olika formella och informella krav, detta i form av lagar, regler och branschstandarder vilket DiMaggio och Powell (1991) beskriver som tvingande isomorfism.

Utifrån vår empiriska data, de styrande dokumenten samt intervjuerna kan vi se att målstyrning är ett sätt att styra på Miljöförvaltningen. I de styrande dokumenten kan vi se att Miljöförvaltningen har en rad olika typer av mål att förhålla sig till, exempelvis FN:s klimatomål, de nationella miljömålen samt stadens miljömål. I Miljö- och klimatnämndens budgetdokument för 2017 beskrivs det övergripande målet för arbetet på Miljöförvaltningen vara att visionen: *“Hållbar stad - öppen för världen”* skall kunna nås på lång sikt. Dessutom finns det ett mål i stadens budget för 2017 där Miljöförvaltningen ses som processägare: *“Göteborg ska minska sin miljö- och klimatpåverkan för att bli en hållbar stad med globalt och lokalt rättvisa utsläpp”*. Här kan vi se två mål som Miljöförvaltningen skall utforma sin verksamhet utifrån. Dessa mål kan i enlighet med Svensson och Pihlgren (1989) beskrivas som övergripande samt generella. Inom målstyrning menar Svensson och Pihlgren att det finns en ambition om att skapa ett övergripande och generellt mål som skall dominera de övriga satta målen. Nedbrytningen av målen sker sedan genom att det övergripande målet delas upp i delmål. Genom att skapa delmål minimeras risken för att de olika delarnas intresse framhävs på bekostnad av det övergripande målet.

Samtidigt menar Svensson och Pihlgren (1989) att detta kan vara svårt inom den offentliga sektorn eftersom det kan finnas olika uppfattningar och tolkningar om det övergripande målet. Olika tolkningar kring vilka övergripande mål förvaltningen främst ska jobba mot har vi kunnat utläsa i vår empiriska data. De globala, nationella och lokala miljömålen är således också breda och visionära i sin utformning. När målen är breda och på så vis också tolkningsbara finns det utrymme för de som sedan skall formulera målen för respektive verksamhet att ta utgångspunkt i olika typer av mål på vägen till det övergripande målet. Bland annat beskriver flera av respondenterna olika mål som de anser att Miljöförvaltningen skall jobba utefter. Här nämns FN:s hållbarhetsmål, de nationella miljömålen samt stadens miljömål. Sveriges Kommuner och Landsting (2014) menar att den stora mängden mål i kommuner och landsting har lett till att det har varit svårt att kunna få en överblick. Samt att det skapat svårigheter kring vad kommunerna faktiskt ska välja att fokusera på.

Arbetet med förvaltningens strategiska mål beskrivs av flera respondenter som mer tydligt. Här kan vi utifrån respondenternas svar utläsa att de strategiska målen upplevs konkreta, närvarande samt tydliga. Samtidigt menar en av respondenterna att dessa mål inte brutits ned till respektive nivå. Så även om målen upplevs som konkreta, närvarande och tydliga av flera så har de således inte brutits ned och anpassats utifrån verksamheten. Vi kan då fundera kring om det spelar någon roll att målen är konkreta, närvarande och tydliga i sin utformning om de ändå inte når verksamheterna på rätt sätt. Förvaltningen har dock satt upp tolv strategiska handlingsplaner som beskrivs som en hjälp på vägen att nå dessa tre strategiska mål, dessa tolv handlingsplaner presenteras i Miljö- och klimatnämndens budgetdokument för 2017. Dessa tre strategiska mål är tidsatta vilket innebär att de skall vara nådda år 2025. Enligt Carroll och Tosi (1973) är det viktigt att det finns stöd, engagemang och tid från organisationens ledning för att målstyrningen skall kunna bli framgångsrik. Därutöver krävs det att målen är stabila och tydliga för att kunna kommuniceras ned från ledningen och in i verksamheten. Svensson (1997) menar att alla anställda måste engageras. Det blir svårt för de anställda att engageras om målen inte anpassas till de anställdas verksamheter. Samt att varje resultatansvarig chef kan precisera förväntningarna och kraven som finns i tydliga åtgärder. Det är viktigt att dessa åtgärder omfattar mål som går att precisera, utvärdera och följa upp. Dessutom menar Bartholdsson (2011) att målen bör vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta (SMART) för att en organisation skall kunna styra framgångsrikt med målstyrning.

Ser vi till de strategiska målen så upplever flera respondenter att de är tydliga, men samtidigt framkommer det kommentarer som: *"Vad är en verksamhet i världsklass?"* Frågor som denna gör att vi kan se att målen inte är accepterade. Detta på grund av att medarbetare inte vet vad de skall göra med målen, hur definierar man dem och hur arbetar man vidare med dem? De strategiska målen är däremot tidssatta och skall uppnås år 2025. Hur pass mätbara de är beskriver respondenterna som att de kan mätas genom att titta på omvärlden bland annat. Men några andra specifika måttal kan vi inte utläsa finns för att kunna påvisa att Miljöförvaltningen uppnår de strategiska målen. På så vis menar vi att de strategiska målen som finns uppsatta för Miljöförvaltningen inte kan ses som SMART och därmed kan de inte heller uppnås framgångsrikt enligt Bartholdsson (2011).

De mål som kommer från staden och sedan går ner på nämndnivå upplevs av Miljöförvaltningen som breda och visionära av våra respondenter. Respondenterna verkar också ta avstamp i olika mål när de skall beskriva vilka mål Miljöförvaltningen bör arbeta mot. De uppvisar en otydlighet i hur de skall arbeta för att uppnå de breda och visionära övergripande mål vi beskrivit ovan. För att kunna översätta de breda och visionära övergripande målen krävs det att det sker en målöversättning som sedan skall in i varje enskild verksamhet på Miljöförvaltningen. Furusten (2007) beskriver denna översättning av ett koncept eller en idé som en form av process. Denna process uppkommer när idén eller konceptet blir institutionaliserat inom organisationen. När denna översättning sker kan idén eller konceptet förvandlas till någonting annat. Men det behöver översättas för att idéerna eller konceptet skall passa den specifika organisationen/verksamheten eller enheten i fråga. Respondenterna på Miljöförvaltningen menar att det utifrån de övergripande målen inte sätts tillräckliga verksamhetsmål. Eller att förvaltningen/avdelningarna/enheterna inte identifierat på ett tillräckligt sätt vilka verksamhetsmål de ska ha. Furstens (2007) menar även att särkoppling kan komma att ske när organisationer säger att de genomför idéer på ett visst sätt men att handlingarna sedan sker på ett annat sätt. Här menar vi att respondenter anser att översättningen av idéerna skall ske genom samtal och dialog men att idéerna i verkligheten inte bryts ned till respektive verksamhet så att medarbetarna blir medvetna om dem. Dock uppvisar respondenterna svar om att det påbörjats ett arbete i en av verksamheterna kring att tolka och bryta ned exempelvis stadens lokala miljömål till verksamhetsnivå.

För att idéerna och koncepten skall kunna översättas menar Czarniawska (2005) att medarbetarna skall vara bärare av översättningen. På så vis kan man se till att idéerna och

koncepten passar in. Erlingsdottir och Lindberg (2005) har utifrån Czarniawskas teori om översättning skapat en modell för översättningsprocessen. Denna process kan delas in i följande steg: steg ett innebär att idén hämtas från en tid och plats för att sedan stoppas in i en annan tid och plats. Detta beskrivs som en form av lösryckning. I steg två sker en så kallad paketering av idén. Vilket innebär att idén översätts till ett koncept som presenteras vidare i fältet. Steg tre innebär att konceptet presenteras vidare i fältet och tas emot. Inom ramen för steg fyra så skall idén/konceptet omsättas till handling. Vilket betyder att den möter den befintliga praktiken. I det sista och femte steget sker en institutionaliseringen. Vilket innebär att konceptet blir en norm inom organisationen. Inom dessa olika steg där översättningen sker kan det också vara så att idéerna eller konceptet förändras. Erlingsdottir och Lindberg (2005) menar att denna översättningsprocess gör att det kan ske en lyckad översättning. På Miljöförvaltningen kan vi se att en idé eller ett mål som sätts på en övergripande nivå flyttas till Miljöförvaltningen och dess kontext. På Miljöförvaltningen har man sedan i uppgift att översätta idén eller målet på en ledningsnivå för att sedan presentera det för andra chefer samt medarbetare. På respektive avdelnings/enhetsnivå skall idén/målet sedan omsättas till att medarbetarna får klart för sig hur de skall arbeta med det i praktiken. När översättningen har skett till denna nivå så skall det ske en institutionalisering på varje enhet/avdelning. Det vill säga att idén eller målet finns med i allt som görs på Miljöförvaltningen.

Utifrån studiens insamlade empiri kan vi utläsa att det första steget sker när idéerna eller målen som sätts på en övergripande nivå i staden sedan flyttas och exempelvis finns med i Miljö- och Klimatnämndens mål och inriktningsdokument. I steg nummer två kan vi se utifrån flera respondenters svar att ledningen på förvaltningen sedan skall ta riktningen hur man skall arbeta vidare. Det är snarare i nästa steg, där idén eller målet skall omsättas till respektive avdelning/enhet som respondenterna menar vidare översättning inte görs. Således kan vi se att översättningen sker i två steg, men när det skall förmedlas ner till respektive medarbetare så verkar översättningen stanna av. Även om ett par av respondenterna som vi beskrev ovan menar att man just nu håller på att försöka arbeta med detta och utveckla dialogen kring målen och dess betydelse för respektive avdelning. Vi menar därmed att det finns problem med översättningen och på vis också en problematik gällande ledningsgruppen och den rådande organisationskulturen på förvaltningen. Det är genom ledningsgruppen främst som viljan måste finnas att skapa delaktighet för medarbetarna i översättningsprocessen. Detta kommer vi utveckla i nästa fråga där vi skall svara på vilka problem de ansvariga möter i översättningen av målen.

Respondenter menar att även om det kommer målsättningar från politiken (där Miljöförvaltningen har möjlighet till inspel till beslutsfattarna i form av en behovsutredning) och därefter från förvaltningsledningen som skall vara styrande. Så sker mycket av arbetet med att bedriva verksamhet på egen hand och till stor del på samma vis som man alltid har gjort. Med tanke på att de övergripande målen som sätts är så pass breda och övergripande är det således viktigt att översättningen sker i alla fem steg för att på sikt kunna institutionaliseras i verksamheten. Hawke (2012) menar för att målen skall kunna nås krävs det kunskap om målen samt en förståelse kring de bakomliggande motiven. För att målstyrningen skall fungera i praktiken menar Hawke (2012) vidare att klara mål måste formuleras och sedan kunna mätas. Även Rombach (1991) menar att målstyrningen oftast kommer från ledningen och på så vis har inte medarbetarna haft inflytande i beslutsprocessen. Vilket leder till att medarbetarna har svårt att veta hur genomförandet av målen skall se ut för att det skall kunna uppnås. På så vis kan vi återigen understryka hur viktig processen med målöversättning i alla steg är för att målet skall kunna bli verklighet.

Sammanfattningsvis kan vi se att Miljöförvaltningen behöver förhålla sig till det institutionella tryck som finns i sitt arbete med utformning av mål. När målen sedan utformats kan vi utläsa att översättning sker men inte de fem steg som den bör för att komma hela vägen ner i verksamheten och bli institutionaliserad. Viss dialog sker men inte i den utsträckning som behövs för att målen skall bli tydliga för respektive medarbetare. På så vis menar vi att Miljöförvaltningens arbete med målstyrningen inte fungerar och därmed inte heller arbetet med målöversättningen. Vi har ovan gjort läsaren medveten om hur Miljöförvaltningen arbetar med målstyrningen och därmed också med målöversättningen. Nedan skall vi nu vidare analysera utifrån empirin och teorin om vilka problem de möter i översättningen av de breda och generella målen.

6.2 Vilka problem möter de ansvariga i översättningen av de breda och generella målen?

I och med att Miljöförvaltningen är en av Göteborgs Stads fackföreningar så ligger förvaltningen under lagstiftning. Detta i kombination med styrning uppifrån där Miljöförvaltningen skall ta hänsyn till en rad olika styrdokument samt olika mål. Exempelvis FN:s klimatmål, de nationella miljömålen och de lokala miljömålen. Här kan vi utläsa att

Miljöförvaltningen är en komplex verksamhet som befinner sig i många olika processer. För att en målstyrning skall fungera menar Bartholdsson (2009) att en målöverensstämmelse mellan lagstiftaren och utföraren måste finnas. En målöverensstämmelse där båda parter har intresse av att målen skall uppfyllas. Respondenter menar här att ett problem kan vara att dialogen med "lagstiftaren" - nämnden inte är tillräcklig i uppstarten av större uppdrag Miljöförvaltningen får till sig. Genom en närmare dialog kan en skapa en målöverensstämmelse mellan de som fattar besluten och de som skall utföra besluten.

Flera av respondenterna upplever en problematik i arbete med målstyrning samt översättningen. Då målen inte är tillräckligt bra formulerade, de saknar även en samsyn och dialog kring gemensamma mål som exempelvis tydliga verksamhetsmål. I årsredovisningen för 2016 kan vi också se att Miljöförvaltningen beskriver att de inte vet om de når sina verksamhetsmål samt och dessa hjälper dem att uppnå de övergripande bredare målen såsom de globala, nationella och lokala miljömålen. På grund av att det inte finns tydliga verksamhetsmål är det således också svårt att veta vad man skall göra för att nå dem. Om en tydligare nedbrytning av de globala, nationella och lokala målen görs kan det också leda till tydligare verksamhetsmål. Vi kan därför utläsa att Miljöförvaltningen har problem med översättningskedjan. Czarniawska (2005) menar att en översättning skiljer sig ofta åt beroende på vart man befinner sig samt vilka aktörer som översätter.

En översättning sker ofta på en hög nivå i förvaltningen, men som sedan inte kommuniceras ner i tillräckligt i förvaltningen. Czarniawska (2005) menar då att översättningen av målen i förvaltningen stoppas upp. Eftersom att medarbetarna är en viktig del i de koncept och idéer som är inom verksamheten. Miljöförvaltningen har således problem med att översättningen stannar av och inte kommer ner till medarbetarna i respektive verksamhet. Detta menar vi är en av de stora anledningarna till att målöversättningen inte fungerar. Översättningen sker på en högre nivå i förvaltningen (ledningsgruppen). Vi menar därför att Miljöförvaltningen saknar ett välutvecklat medarbetarskap. Czarniawska (2005) understryker vikten av medarbetarnas delaktighet, något som Miljöförvaltningen inte har tagit vara på. Om inte översättningen görs på rätt sätt kan kopplingen mellan målen och arbetet som görs upplevs lång vilket också är någonting vi kan utläsa i våra intervju svar. Respondenter ställer sig frågande till att de ibland inte kan se slutmålet i det arbete de gör.

I intervjuerna går det att utläsa att många respondenter har en gemensam syn kring svårigheter kring nyckeltal, måtetal och målvärden. För att uppnå en god måluppfyllelse menar Carroll och Tosi (1973) att det krävs åtgärder som leder till att mål måste kunna utvärderas, preciseras samt följas upp. Dessa åtgärder har Miljöförvaltningen inte gjort i tillräckligt hög grad. Flera respondenter menar att de har svårt med mätningen och att man mäter saker som egentligen inte leder till måluppfyllelse. Även rapporteringen av prestationerna upplever respondenterna vara problematisk då man fokuserar på att enbart rapportera ens aktiviteter och inte utvärderar i hur pass hög grad dessa aktiviteter lett till måluppfyllelse. Mål bör vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta (SMART) för att på så sätt uppnå en lyckad och framgångsrik målstyrning enligt Bartholdsson (2011). Utifrån vår empiriska data kan vi utläsa att de breda och visionära målen som sätts på en övergripande nivå inte når upp till kraven på att vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta i särskilt hög grad. På så vis menar vi att målöversättningen inte fungerar delvis på grund av att de övergripande målen inte är SMART. För att göra de övergripande målen till SMART krävs det ett hårt arbete av Miljöförvaltningen, genom att omvandla dem och göra dem SMART kan man således också uppnå en framgångsrik och lyckad målstyrning.

Vi kan även se kopplingar till teori om det institutionella trycket där DiMaggio och Powell (1991) menar att olika typer av isomorfism tvingar organisationen att anpassa sig till det institutionella trycket. I och med att Miljöförvaltningen är en myndighet under lagstiftningen så ser vi kopplingar till den tvingande isomorfismen. Där DiMaggio och Powell (1991) menar att verksamheter ofta ställs inför formella samt informella krav. Som i detta fallet skulle kunna vara lagar, regler men också olika branschstandarder. Det går vidare att se en koppling till den mimetiska isomorfismen som DiMaggio och Powell (1991) beskriver är när verksamheter utgår ifrån andra framgångsrika, etablerade organisationsmodeller. Detta är dock något som är vanligt i många offentliga förvaltningar samt när det kommer till målstyrning. Då målen ofta formuleras efter institutionella tryck. Flera respondenter menar att det uppstår problem när alla dessa olika formella samt informella krav skall mötas.

Sammanfattningsvis kan vi från vår empiriska data se problemområden inom den gemensamma synen att det är svårt att se Miljöförvaltningens specifika effekt i vad deras arbetet lett till på en högre nivå. Därför delas också synen på svårigheter kring att få tydliga nyckeltal, måtetal samt målformulering inom förvaltningen. Som i sin tur leder till utmaningar i utformningen av rapportering. Eftersom målen inte är tillräckligt bra formulerade så saknar de även en samsyn

och en större dialog kring gemensamma mål. Eftersom dialogen på förvaltningen inte sker i tillräckligt hög grad så skapar det således problem med översättningen. Att ledningen på förvaltningen inte inkluderar medarbetarna tillräckligt i översättningen är en stor orsak till detta. Vi kan vidare se att Miljöförvaltningen behöver se över de institutionella tryck som finns i arbete med utformning av förvaltningens mål. Nedan skall vi utifrån empirin och teorin analysera vad som behöver göras för att lösa de problem Miljöförvaltningen har.

6.3 Vad behöver göras för att lösa problem med översättning av målen?

För att skapa en god måluppfyllelse krävs det således att målstyrningen fungerar som den bör. Enligt Hawke (2012) ska klara mål formuleras för att sedan kunna mätas. Respondenterna menar att det idag saknas nyckeltal, mätetal och målvärden för att kunna mäta måluppfyllelsen. Om ett arbete med passande nyckel, mätetal och målvärden görs så menar flera respondenter att det blir enklare att mäta måluppfyllelse. Som vi tidigare nämnt menar flera av respondenter att man inte vet om man når målen. Man kan mäta konkreta saker som antal kontroller eller liknande. Men respondenterna efterlyser en mätning av exempelvis kvalitet på en övergripande nivå på Miljöförvaltningen, utvecklingsarbetet eller måluppfyllelse gentemot kund.

En tydligare kvalitetsuppföljning på respektive verksamheter är någonting som respondenterna efterfrågar. Vi kan se att på grund av att målen är breda och satta på en övergripande nivå och därmed blir visionära så finns det svårigheter i att kunna mäta dem. Målen är inte klara mål som Hawke (2012) menar att de bör vara. Flera respondenter menar att det just nu pågår ett arbete där man nu följer upp hur arbetet med den målnedbrytning man gjorde på en av avdelningarna i höstas har landat i verksamheten. Respondenterna efterfrågar en annan form av rapportering i exempelvis årsredovisningarna där fokus inte ligger på att rapportera detaljer utan snarare övergripande kvalitetsarbete. För att målen skall kunna uppnås menar Bartholdsson (2011) att bör målen var specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta (SMART). Dessa förutsättningar menar många kritiker inte finns inom den offentliga förvaltningen. Vilket leder till att det gör det svårt att lyckas med att framgångsrikt kunna styra genom målstyrning. I respondenternas svar kan vi utläsa att de främst efterlyser en dialog kring målen samt att förvaltningen/avdelningarna/enheterna skapar en samsyn kring vad målet/målen är. På så vis kan vi utläsa att Miljöförvaltningen har en vision om accepterade mål. Samt utifrån det vi beskrivit ovan även mätbara och specifika mål. I flera utav avdelningarnas verksamhetsplaner kan vi se att uppdragen de olika avdelningarna får till sig ofta är tidsatta och realistiska att

uppnå. För att nå upp till Bartholdssons (2011) kriterier om SMART mål så menar respondenterna således att målen för förvaltningen måste bli specifika, mätbara och accepterade för att Miljöförvaltningen skall kunna nå sina mål. Vilket skulle kunna lösas genom att arbeta med översättningen på förvaltningen och se till att den inte avstannar på ledningsnivå.

För att skapa en dialog och samsyn kring målen menar respondenterna att det är av stor vikt att få med sig medarbetarna i arbetet med översättningen av målen. Kommunikationen från nämnden - förvaltningsledningen - avdelningarna - enheterna upplever respondenterna inte alltid fungerar. Genom att de förs en dialog kring målen kan en tydligare nedbrytning ske: vad betyder det här för en specifik medarbetares vardag? Hur kan jag som medarbetare arbeta för att vara delaktig i måluppfyllelse av det här målet? Eftersom Miljöförvaltningen inte i tillräckligt stor utsträckning skapat verksamhetsmål eller kommunicerat det övergripande budskapet tillräckligt ner i förvaltningen så fungerar inte översättningen av målen utifrån Czarniwska (2005) som menar att idéerna eller koncepten är beroende av medarbetarna inom verksamheten.

Miljöförvaltningen behöver således arbeta med översättningskedjan som Erlingsdottir och Lindberg (2005) beskriver bör fungera för att översättningen av målen skall fungera fullt ut. Som tidigare nämnt verkar översättningskedjan stagnera till viss del när den befinner sig på steg två. För att kedjan skall fungera hela vägen krävs det att idén eller målet inte stannar på en specifik nivå utan bryts ned och presenteras vidare i leden på förvaltningen. I steg fyra krävs det att idén eller målet omsätts till handling. Respondenterna efterfrågar en tydligare målnedbrytning vilket skulle leda till att idén eller målet enklare kan omsättas till handling. I steg fem sker institutionaliseringen vilket innebär att idén eller målet blir norm inom verksamheten. Genom att skapa en dialog, samsyn, målnedbrytning får Miljöförvaltningen med sig medarbetarna. Vilket leder till att idéerna och målen på så vis kan bli norm i arbetet som utförs på Miljöförvaltningen. I årsredovisningen för 2016 efterlyser Miljöförvaltningen ett arbete med att skapa gemensamma målbilder, vilket är någonting vi kan se eftersöks hos flera av respondenterna. Genom att skapa gemensamma målbilder kan man undvika stuprör och ineffektivitet och istället ägna sig åt parallella processer. Genom att arbeta med organisationskulturen och inte stagnera i en hierarkisk organisation där översättningen inte når medarbetarna kan Miljöförvaltningen lyckas i arbetet med målöversättning och på så vis även kunna nå de uppsatta målen.

Engagemang från medarbetarna är någonting som Carroll och Tosi (1973) samt Svensson (1997) menar måste finnas för att målstyrningen skall kunna bli framgångsrik. Det är ledningen på förvaltningen som har i uppdrag att skapa ett engagemang hos sina medarbetare. Om de inte känner sig delaktiga blir det således också svårt att finna ett engagemang. Bartholdsson (2009) menar att för att målstyrningen skall kunna fungera bör det finnas en målöverensstämmelse mellan lagstiftaren och utföraren. En målöverensstämmelse där utföraren har ett intresse av att målen faktiskt ska bli uppfyllda. Genom att respondenterna uppvisar idéer om lösningar som innebär en tydligare dialog ner till medarbetarna. Samt en närmare dialog med nämnden i uppstarten av vissa uppdrag kan målstyrningen komma att bli mer fungerande då målöverensstämmelsen kan komma att leda till att utföraren har ett intresse för att målen skall uppnås.

Således kan vi se att Miljöförvaltningen har olika styrningsverktyg som skall hjälpa de på vägen att skapa målnedbrytning, ha en dialog samt uppfylla målen. Men när översättningskedjan avstannar leder det till att dessa styrningsverktyg inte fungerar som de bör. Just översättningen av målen är det utvecklingsarbete som respondenterna trycker mest på när vi ställde frågor om vad som behöver göras på Miljöförvaltningen för att målen skall kunna uppnås. Det finns således en medvetenhet kring att det saknas en dialog med medarbetarna men samtidigt har det inte gjorts tillräcklig för att förändra detta.

Förutom de lösningar vi beskrivit ovan menar flera respondenter att en del i lösningen i arbetet med att ta till sig av målen ligger i att acceptera de utmaningar som finns. När dessa utmaningar har accepterats så menar flera respondenter att det är viktigt att tillsammans hitta nya vägar i framtiden. Utifrån att samhället förändras genom att exempelvis fundera utifrån ett målgruppstänkande. Utifrån respondenternas svar kan vi se kopplingar till teori om det institutionella trycket där DiMaggio och Powell (1991) bland annat menar att organisationer tävlar om institutionell legitimitet. Detta på grund av att olika krafter kan tvinga organisationer att tillfredsställa sin omvärld.

7. Slutsatser

Syftet med uppsatsen avsåg att utifrån den kontext Miljöförvaltningen i Göteborgs Stad befinner sig i där de påverkas av lagstiftning samt stadens styrning kartlägga hur målstyrningen på Miljöförvaltningen ser ut. Samt förklara varför arbetet med översättningen av mål på Miljöförvaltningen inte fungerar i praktiken. Genom att undersöka vad som sker i översättningen av de breda och visionära målen som kommer från politikerna ner till verksamhetsnivå i förvaltningen kan vi bidra till ökad kunskap om hur Miljöförvaltningen bör arbeta med målöversättning. Våra teoretiska utgångspunkter har ställs mot Miljöförvaltningens arbete med målen vilket således visar att:

Angående frågan om *hur arbetar Miljöförvaltningen med målstyrning?* Fann vi att Miljöförvaltningen behöver förhålla sig till det institutionella tryck som finns i arbetet med utformning av mål. När de olika målen sedan utformats på en övergripande nivå eller på förvaltningsnivå kan vi utläsa att en viss översättning sker. Men inte de fem steg som den bör för att komma hela vägen ner i verksamheten och bli institutionaliserad. En viss dialog mellan chefer och medarbetare sker men inte i den utsträckning som behövs för att målen skall bli tydliga för respektive medarbetare. Vi kan även utläsa att de tre strategiska mål förvaltningen har satt upp är tidsatta. Vi menar vidare att de upplevs vara specifika, accepterade och realistiska av flera respondenter medan andra menar att de inte vet hur de skall jobba inom sitt område med dessa mål. På så vis menar vi att det krävs vidare dialog för att medarbetarna skall kunna ta till sig av de strategiska målen. Ett vidare arbete med de strategiska målen behövs för att de skall kunna benämnas som SMART. De breda och visionära målen från politiken kan inte heller de ses som specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta (SMART). Därmed kan målen som kommer från politikerna som upplevs breda och visionära också vara svåra att översätta till respektive verksamhet. På så vis kan vi se att Miljöförvaltningen har stora problem med att få de breda och visionära målen från politiken samt de tre strategiska målen att vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta på verksamhetsnivå. Detta på grund av att översättningen inte fungerar som den borde.

Vidare, *Vilka problem möter de ansvariga i översättningen av de breda och generella målen?* Såg vi utifrån vår empiriska data en gemensam syn om svårigheterna att se effekten på deras arbete på en mer övergripande nivå. Likaså delades synen på avsaknaden av nyckeltal, mätetal

samt målformulering inom förvaltningen. Vi såg problem med översättningskedjan av de övergripande och strategiska målen i förvaltningen. Där en översättning sker på en hög nivå med en bristande kommunikation. Målöversättningen stannar av på en ledningsnivå vilket betyder att alla medarbetare inte inkluderas. Eftersom målen inte är tillräckligt bra formulerade så saknar de en samsyn och en större dialog kring förvaltningens gemensamma mål. Vilket genererade utmaningar i rapportering hos många respondenter. Vi kunde avslutningsvis se att Miljöförvaltningen i den mån de har möjlighet till behöver se över de institutionella tryck som finns i arbete med utformning av förvaltningens mål.

Om frågan *Vad behöver göras för att lösa dessa problem med översättning av målen?* framfördes att Miljöförvaltningen behöver arbeta med att utveckla nyckeltal, mätetal samt målvärden. För att på så sätt kunna mäta måluppfyllelse på förvaltningen. En tydligare kvalitetsuppföljning samt en rapportering där fokus ligger på målområden är lösningar vi kan utläsa att respondenterna finner önskvärda. Miljöförvaltningen redovisar en massa olika aktiviteter som de antar kan leda till måluppfyllelse. Men för att kunna mäta kvaliteten behöver Miljöförvaltningen bryta ned de breda och övergripande målen till respektive verksamhet. Miljöförvaltningen behöver således skapa mål på verksamhetsnivå som är SMART för att arbetet med måluppfyllelse skall kunna förbättras. För att kunna skapa mål som är SMART krävs det att målen inte bara är tidsatta och realistiska utan också mätbara, accepterade och specifika. För att skapa accepterade och specifika mål kan vi utläsa att ett arbete med dialogen samt samsynen mellan förvaltning/avdelningen/enhet kring målen behöver utvecklas på Miljöförvaltningen. Respondenter säger att det är upp till varje chef att se till att dialogen sker med medarbetarna. Men samtidigt verkar inte denna dialog faktiskt ske i den utsträckning den borde eftersom översättningen avstannar på ledningsnivå. På så vis kan vi utläsa att man säger en sak men i praktiken sker någonting annat. Genom att arbeta med dialogen och samsynen kan Miljöförvaltningen på så vis skapa gemensamma målbilder. Att se till att översättningen av målen sker hela vägen i en kedja är också ett arbete Miljöförvaltningen behöver göra för att kunna nå målen. Miljöförvaltningen behöver således fundera över sin organisationskultur samt hur de skall kunna inkludera alla medarbetare i översättningen.

I vår problemformulering beskrev vi att målstyrningen och således inte heller målöversättningen fungerar på Miljöförvaltningen. Miljöförvaltningen har således problem med arbetet av utformandet av målen i sin verksamhet. Vi kan utifrån svaren på vår frågor ovan samt diskussionen som gjorts se att så är fallet, målstyrningen och målöversättningen fungerar

inte så som den bör. Respondenterna har gett oss en rad olika svar på vilka problem som finns samt hur man skall arbeta för att lösa dessa. Adolfsson och Solli (2009) menar att offentliga organisationer kännetecknas av att de är komplexa vilket vi kunna utläsa genom att göra denna studie. Miljöförvaltningen befinner sig under ett institutionellt tryck där förvaltningen skall förhålla sig till informella och formella krav. Samtidigt har Miljöförvaltningen en rad olika typer av mål att förhålla sig till. Det vill säga FN:s klimatmål, Nationella miljömålen samt stadens lokala miljömål. Utöver detta styrs förvaltningen uppifrån av staden Göteborg. På så vis menar vi att Miljöförvaltningen är en komplex organisation.

Dessa offentliga, komplexa organisationer menar flera forskare inte är ämnade för att styras med målstyrning. I linje med bland annat Rombach (1991) kritik mot att målstyrning inom den offentliga sektorn inte har visat sig att vara en god styrform kan vi se att målstyrningen på Miljöförvaltningen inte fungerar. Detta verkar sammanfattningsvis bero på att översättningen inte går rätt till med tanke på att medarbetarna inte inkluderas samt att förvaltningen inte bryter ned målen till verksamhetsnivå. Översättningen avstannar på ledningsnivå vilket gör att medarbetarna blir lidande. Dessutom sätts inte rätt målvärden upp som kan mäta måluppfyllelse. Rombach (1991) menar som ovan nämnt att målstyrningens effekter är osäkra, och är svåra att uppnå i den offentliga förvaltningen. Detta förklarar Rombach (1991) med att målstyrningen ofta kommer från ledningen. Utan att de anställda har medverkat och haft inflytande i beslutsprocessen. Vilket gör att de anställda får svårt att veta hur genomförandet ska vara för att målen ska uppnås.

Vi kan alltså i likhet med Rombach konstatera att målstyrningen på Miljöförvaltningen kommer från ledningen vilket leder till att de anställda inte medverkar i tillräckligt hög grad när målen skall brytas ned - översättas. Genom att vi till stor del kan bekräfta Rombach kritik mot målstyrning i offentlig sektor kan vi ställa oss frågande till om det verkligen skall till styrmetoder i den offentliga sektorn som är hämtade från den privata sektorn. Målstyrning som styrmetod inom den offentliga sektorn är något som Svensson och Pihlgren (1989) menar kan vara svårt och utmanande med tanke på att det kan finnas olika uppfattningar och tolkningar om det övergripande målet. Trots denna kritik kan vi alltså se att målstyrning får ta plats i offentliga organisationer och som här på Miljöförvaltningen.

För att målstyrning skall ha möjlighet att kunna fungera i offentliga organisationer menar Bartholdsson (2011) att målen som sätts upp behöver vara SMART. Utifrån vår studie kan vi

se att målen som finns på Miljöförvaltningen inte är accepterade, mätbara, specifika, realistiska och tidssatta i den utsträckning de behöver vara. Detta tycks bero på att översättningen av målen inte fungerar. Således kan vi konstatera att för att arbetet med målstyrning skall fungera optimalt krävs det mål som är SMART, helt i linje med Bartholdsson (2011).

Vi ser därför vidare att Miljöförvaltningen behöver arbeta med att utveckla översättningskedjan för att målen skall bli indoktrinerade i verksamheterna på Miljöförvaltningen. En stor del av arbetet ligger i att få med medarbetarna, skapa tid och rum för diskussioner om vad målen faktiskt innebär. För att sedan utifrån de övergripande målen skapa verksamhetsmål. Vi har kunnat utläsa att detta är ett arbete som pågår på en av Miljöförvaltningens avdelningar. I diskussion kunde vi se att respondenterna är medvetna om att översättningen inte fungerar som den borde. Att en medvetenhet finns är ett första tecken på att man är på rätt väg. Men samtidigt, om medvetenheten finns kring att målen inte når medarbetarna, varför gör man då inte större kraftanstängningar för att få dem inkluderade. Genom att arbeta med gemensamma målbilder och parallella processer kan man också minska risken för att hamna i ett stuprörstänk. Miljöförvaltningen bör således arbeta vidare och utveckla sina metoder för översättning samt se vikten av att känna som sig en enhetlig förvaltning. Först när Miljöförvaltningen tar ett krafttag kring dessa problem kan förvaltningen skapa medarbetare som förstår målen och vet vad de skall göra för att dessa skall uppnås. Vi menar att genom att studera detta fenomen har vi kunnat bidra med en realistisk bild av hur Miljöförvaltningen arbetar och varför deras arbete med målen och översättningen inte fungerar fullt ut.

7.1 Framtida forskning

Vår studie har haft som syfte att kartlägga hur Miljöförvaltningen arbetar med målstyrning, förklara varför målöversättningen inte fungerar på Miljöförvaltningen samt vad det finns för lösningar på problemen. Som en del av vår empiriska data har vi valt att intervjua chefer och ledande strategiska personer på Miljöförvaltningen. I en framtida studie hade man kunnat studera arbetet med målstyrning samt målöversättning genom att välja att använda politiker som respondenter för att få en ytterligare en infallsvinkel på arbetet med målen och dess översättning. Vi ser vidare att det hade varit intressant att använda medarbetarna i en förvaltning i en liknande studie. Genom att intervjua medarbetare hade vi kunnat få ytterligare ett perspektiv på hur dessa upplever arbetet med översättningen av målen samt målstyrningen. Att skapa en

fungerande målstyrning och målöversättning är någonting som många offentliga organisationer brottas med, därför menar vi att det är vikt att ovan nämnda studier genomförs.

8. Referenser

- Adolfsson, P & Solli, R (2009) "*Offentlig sektor och komplexitet. Om hantering av mål, strategier och professioner*" Lund: Studentlitteratur
- Bartholdsson, K. (2011). *Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem*. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Bartholdsson, K. (2009). *Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Bolman, L. G., & Deal, T.E. (2005): *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Tredje upplagan. Riga: Studentlitteratur
- Brorström, B., Haglund, A., & Solli, R. (2005). *Förvaltningsekonomi. 2:a uppl.* Studentlitteratur AB, Lund
- Brunsson, K. (2000). *Det går inte att styra med resultat*. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 3, 235-241.
- Bäck, H., & Larsson, T. (2007). *Den svenska politiken*. Malmö: Liber.
- Carroll, S. J., & Tosi, H. L. (1973). *Management by Objectives: Applications and Research*. New York: MacMillan.
- Czarniawska B, (2005) *En teori om organisering*, Studentlitteratur AB
- Czarniawska, Barbara (2008). *How to misuse institutions and get away with it*. I Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Suddaby, Roy och Sahlin, Kerstin (red.) *The SAGE handbook of organizational institutionalism* ss.769-783. London: SAGE publications ltd
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. *American Sociological Review*. 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1991). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. Ingår i Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J., red. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. S. 63-82.
- Drucker, P. (1955). *The Practice of Management*. London: Heinemann. Drucker, Peter F. 1955. *The Practice of Management*. London: Heinemann.

- Eriksson-Zetterquist, U. (2009), *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*, Malmö: Liber
- Erlingsdóttir, G. (1999). *Förförande idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*, avhandling för doktorsexamen, Ekonomihögskolan, Lunds Universitet.
- Furusten S, (2007) *Den institutionella omvärlden*, Liber AB,
- Hawke, L. (2012). *Australian public Sector Performance Management: success or stagnation International*. Journal of Productivity and Performance Management Vol. 61 No. 3, 2012 pp. 310-328
- Haque, M. S. (2007). *Revisiting the New Public Management*. *Public Administration Review*, 67, 179-182.
- Heinrich, C. J. (2002). *Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness*. *Public Administration Review*, November/December 2002, Vol. 62, No. 6
- Hood, C. (1998). *The Art of the State, Culture, Rhetoric, and Public Management*. Clarendon Press, London
- Johansson, B och Johansson, B. (1994). *Att styra eller inte styra. En kritisk granskning av den svenska grundskolans förändrade styrning med inriktning mot planeringsdokument*. Lund: Pedagogiska Institutionen.
- Lapsley, I. (1999). *Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalizing modernity* *Financial Accountability and Management*, Vol. 15 Nos 3/4, pp. 201-7
- Latour, B. (1986). "The Power of Associations", s. 264-280 i John Law (red), *Power, Action, and Belief*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Lindberg, K. & G. Erlingsdóttir. (2005) *Att studera översättning. Två idéers resor i den svenska hälso- och sjukvården*. Nordiske Organisasjonsstudier
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). *Institutional Organizations: Formal structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*. 85(2), 340-363.
- Otley, D. 1999. *Performance management: a framework for management control systems Research*. *Management Accounting Research*, Vol. 10, pp. 363-82.
- Pihlgren, G., & Svensson, A. (1989). *Målstyrning: 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö: Liber.

Rombach B. (1991) *Det går inte att styra med mål: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Sveriges Kommuner och Landsting. (2014). *Mål och resultat*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Svensson, A. (1997). *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber.

Tolbert, P. & Zucker, L. (1996). *The Institutionalization of Institutional Theory*. Clegg, S., Hardy C. & Nord, W. (Eds.) *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.

8.1 Policydokument

Behovsutredningen 2016-2018, Miljö- och klimatnämnden

Budget 2017, Miljö- och klimatnämnden

Göteborgs Stads styrsystem – Göteborgs Stad

Mål och inriktningsdokument för budget 2017, Miljö- och klimatnämnden

Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017

Plan för Livsmedelskontroll vid Miljöförvaltningen 2016

Plan för miljötillsynen 2016, Miljö- och klimatnämnden

Verksamhetsplan 2016 Stadsmiljö

Årsredovisning 2016, Miljö- och klimatnämnden

8.2 Internetkälla

Göteborgs Stads 2017, *Organisation och ledning i Miljöförvaltningen*.
http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/miljoforvaltningen/organisation-och-ledning!/ut/p/z1/hY49D4IwGIR_DWvfUilt3RpjiPgVJ7CLAVMLCVBSqk389eJoovG2yz2XO1BQghqqR2sq39qh6mZ_VukIIRmO8yTeZmvJsKQrQveH42JzolD8A9Qc4x-SGHJQbd2jcO0RRoRQxgkXgrOEi1Sw974c6gU3oJy-

[aacdurv5VuP9OC0jHOEQAjLWmk6jSuf4W6Oxk4fyA4SxL587XcgXryb5rg!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](#) (hämtad 2017-05-20)

9. Bilaga

Intervjuguide

Information om respondenten

1. Vad har du för roll i verksamheten?
2. Vad är din formella utbildning?
3. Hur länge har du arbetat i verksamheten?
4. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?
5. Vad är din roll i det strategiska arbetet?
6. Vem brukar ni samarbeta med i det strategiska arbetet?

Respondenter om övergripande mål för Miljöförvaltningen

7. Vilka av de övergripande målen finner du relevanta för Miljöförvaltningen?
8. Vad är din generella uppfattning om de övergripande målen du finner relevanta för Miljöförvaltningen?
9. Hur förmedlar ni övergripande mål i er verksamhet?
10. Vilka är målsättningarna i Miljöförvaltningen?
11. Vilka mål är viktigaste enligt dig, ge några exempel, varför det?
12. Hur jobbar ni för att uppnå dessa mål?
13. Vilka mål är mindre viktiga, ge konkreta exempel och varför det?
14. Vad tycker du om målstyrning i er verksamhet?

Respondenter om det praktiska arbetet med målöversättning

15. Hur brukar ni omvandla de strategiska målen till Miljöförvaltningsmål?
16. Hur anpassar ni Miljöförvaltningsmål till varje enhet inom förvaltningen? Ge exempel
17. Vilka är delaktiga i denna målöversättning? Varför dem?
18. Hur brukar ni mäta måluppfyllelse i Miljöförvaltningen som helhet? Ge exempel,
19. Vad mäter ni i din enhet? Ge exempel, (output, outcomes), vad mäter ni för resultat?
20. I årsredovisningen fördelar ni måluppfyllelse i fyra-fem typer varför det?
21. Vad har denna fördelning att göra med målstyrning enligt dig?
22. Har vi missat något viktigt som du ville lägga till?