

Kommunal styrpraktik i Piteå

Erik Bjurström

4
Erfa-rapport

Kommunal styrpraktik i Piteå

Erik Bjurström

Denna rapport är den fjärde i det nationella kommunforskningsprogrammets Erfa-rapportserie. Rapporterna finns tillgängliga på www.natkom.se

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU)
vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-03-5

© KFi tillsammans med författaren 2013

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituten har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Den ena rapportserien innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapporten Kommunal styrpraktik i Piteå i föreliggande rapportserie fokuserar hur aktörer förhåller sig till och agerar inom ramen för verksamhetsstyrningen, i synnerhet inför annalkande utmaningar. Syftet med rapporten är att illustrera och förstå variationerna i den kommunala styrpraktiken genom en djupdykning i ett specifikt fall. Ambitionen har varit att ge en djup och detaljerad beskrivning av olika kännetecken, omständigheter och bevekelsegrunder för den styrpraktik som etablerats och hur det behöver förändras för att möta framtida utmaningar. Några av de frågor som behandlas är bland annat den kulturella kontextens betydelse för styrningens praktik, dess fokus och existensberättigande, liksom dess grundläggande styr- och kontrollbegrepp. I förlängningen följer också ett specifikt synsätt på mål, mätningens roll och vad som kan kallas styrningens kärna. Därutöver kopplas styrfrågorna till organisation och design av styrsystem.

Författaren Erik Bjurström är verksam vid Mälardalens Högskola.

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Kapitel ett.....	9
2. Empiriska teman och analys av Piteås styrpraktik	15
3. Piteå kommuns styrpraktik: en lokal företeelse	51
Referenser	55

Sammanfattning

Under senare tid har intresset för verksamhetsstyrningens mångfald ökat. Detta kan ses som en reaktion mot ett ensidigt fokus mot ekonomi och kostnadsproduktivitet och traditionen att kommunicera med redovisningsinformation på bekostnad av dialog och nära ledarskap. Intresset för den lokala styrpraktiken har också inneburit ett ökat fokus på de variationer i verksamhetsstyrning som manifesteras i lokala vanor, principer och förfaringssätt. Fokus har således förflyttas från de generella teorierna till de varierande lokala praktikerna, där styrningen antas gå till på vitt skilda sätt på olika ställen med vitt skilda övertygelser och antaganden som både förklarar och legitimerar den rådande praktiken. Även om huvudsyftet med studien inte är att jämföra Piteå kommuns styrpraktik med andra har kommunen ändå valts ut som ett tydligt exempel på där den lokala styrpraktiken väsentligt avviker från gängse antaganden i huvudfåran av litteraturen inom verksamhetsstyrning. Piteå kommun valdes ut baserat på de nära 200 intervjuer i de 47 kommuner som deltog i det nationella kommunforskningsprogrammets portalstudie, då det framgick tydligt att man i många centrala aspekter medvetet valt att avvika från gängse syn på verksamhetsstyrning. Arbetssättet har i huvudsak varit induktivt och syftat till att ge en rik beskrivning av Piteå kommuns styrpraktik och relevanta aspekter kring denna.

Resultaten presenteras kring några aspekter, som visade sig vara centrala i intervjuerna. Den första aspekten rör den *kulturella kontexten*, där Piteå kommun präglats av politisk stabilitet och starkt socialt kapital, som i sin tur format en starkt informell kultur också i styrningen. Den kommande generationsväxlingen ses dock som ett viktigt skäl att öka formaliseringen av styrningen. Den andra aspekten gäller styrningens *fokus och existensberättigande*, där Piteå har ett uttalat medborgarfokus som uttryck för politik och värdegrund med den viktiga konsekvensen att effektivitet förstås i bredaste bemärkelse, snarare än i termer av top-down styrd kostnadskontroll. Detta ligger också nära den tredje aspekten, nämligen *styr- och kontrollbegrepp*, där Piteå i kraft av ett omfattande omvärldsspaningsarbete också kommit att förknippa styrningen med

omvärldsanpassning, dvs med en extern referenspunkt, snarare än som enbart en fråga om inre konsistens och cybernetisk kontroll. Styrning och kontroll är som att cykla – man måste ha både riktning och balans. Den fjärde aspekt som belyses i rapporten är *synen på mål*. I motsats till vedertagna antaganden om tydliga, mätbara mål betonar intervjupersonerna vikten av förståelseinriktande, tolkande och ibland överlappande mål. *Mätningens roll*, den femte aspekten, blir då också annorlunda: mätetalen är inga mål, utan bara partiella indikatorer att tolka för analys och självvärdering. Den sjätte aspekten, *styrningens kärna*, blir då också analys, självvärdering, förståelse, tydlighet och mandat, snarare än statistiska mål och belöningar. För *organiseringen*, den sjunde aspekten, innebär den framväxande styrpraktiken både en centralisering genom att styra upp det informella, men också en horisontell decentralisering genom försöken att bryta upp stuprörstänkandet i styrningen. Den åttonde aspekten, styrsystemens och styrpraktikens *design*, ses som en lärprocess snarare än en rationell optimering. Intervjupersonerna framhäver dessa ställningstaganden i stor utsträckning som medvetna val, om än mot en specifik praktisk och kulturell bakgrund.

Antagandet är inte att Piteå illustrerar en enskild avvikelse från en allmän norm, utan snarare att detta fall genom sin tydlighet är en tacksam illustration av en än mer allmän princip: att alla styrpraktiker är olika och unika på sitt sätt.

Kapitel 1

Lokala styrpraktiker

Den här rapporten syftar till att illustrera förekomsten av lokala styrpraktiker som avviker från andra praktiker och etablerad teori om verksamhetsstyrning. Fallet med Piteå kommuns styrmodell och underliggande styridéer kan tjäna som inspiration och eftertanke för andra som går i funderingar att inrätta eller utveckla sin verksamhetsstyrning. Utöver detta praktiska kunskapsintresse finns också skäl att lyfta frågan om lokala styrpraktiker i teoretiska sammanhang. I litteraturen förekommer talet om styrpraktiker, men har oftast hanterats vid sidan om genrens huvudsakliga intresse för styrsystemen, snarare än deras användning. Huvudargumentet här är att styrning går till på vitt skilda sätt på olika ställen och med vitt skilda underliggande övertygelser och antaganden om både hur organisationer och människor fungerar och hur styrsystemet påverkar deras handlingar och ger upphov till en styreffekt. Antagandet är inte att Piteå illustrerar en enskild avvikelse från en allmän norm, utan snarare att detta fall genom sin tydlighet är en tacksam illustration av en än mer allmän princip: att alla styrpraktiker är olika och unika på sitt sätt.

Den traditionella verksamhetsstyrningsteorin har under lång tid intresserat sig för det formella styrsystemets utformning snarare än dess användning, som diskuterats mer marginellt främst inom alternativ forskning som knappt tagit någon större plats i kursböcker, undervisning och konsultinsatser i Europa (och än mindre i USA). Detta fokus på det formella styrsystemet med tydliga, mätbara mål och uppföljning genom mätning av indikatorer och nyckeltal har vunnit stor spridning inte minst genom New Public Management (NPM), som förenklat utgår från att offentlig verksamhet bör bedrivas och styras som privata företag. Almqvist & Wällstedt (2010) pekar på senare tendenser att snarare tala om New Public Governance (NPG), som ett sätt att mjuka upp och nyansera synen på styrning, delvis som motvikt mot ökat fokus mot ekonomi och kostnadsproduktivitet. De lyfter också fram att det idag finns en stark tradition att kommunicera med redovis-

ningsinformation på bekostnad av dialog och nära ledarskap, alltså fokus på finansiell styrning snarare än på verksamhetsstyrning i bredare bemärkelse med andra mätetal och annan tyngdpunkt i processen.

Även om det primära målet med denna delstudie inte är att göra någon uttömmande jämförelse mellan Piteå kommun och andra kommuner, andra organisationer eller den generella teoribildningen kommer resultaten att presenteras utifrån ett antal teman som förtjänar att ställas i ett teoretiskt sammanhang. Dessa teman kommer också att utgöra rubriksättning och därmed indelning av presentationen av Piteå kommuns styrpraktik och därmed ge struktur åt huvuddelen av rapporten. Dessa teman anges därför i det följande i kursiverad text.

Den första aspekten som uppmärksammas i fråga om Piteå kommuns styrpraktik är den *kulturella kontexten* som i traditionell styrteori inte uppfattas finnas eller vara relevant. Anthony & Govindarajan (2007) legitimerar sitt fokus på de formella styrsystemen med att den faktiska styrprocessen i praktiken är beroende av olika chefers ledarstil etc, vilket gör det svårt att uttala sig om det. Därmed reduceras frågan till individpsykologi, personlighetsdrag och liknande och lämnas utanför teoribildningen. Den andra aspekten är verksamhetsstyrningens *fokus och existensberättigande*. Här är inte minst Seddon (2005) tydlig i sin kritik mot top-down hierarki och kostnadskontroll. Styrnings- och kontrollbegreppet blir därmed cybernetiskt, med tillhörande fokus på att uppfylla normvärden t ex i budgetar som blir styrande. Anpassningen gentemot omvärlden sker således via normvärden snarare än direkt i verksamheten. Medföljande *syn på mål* betonar vikten av tydliga, mätbara mål, vilket framhäver *mätningens roll* i själva *styrningens kärna*: att skapa en extern motivation till att implementera organisationens strategi, genom kvantifierbara mål och mätetal som jämförs med normer för mätvärden. Styrningen är nära förknippad med *organisation* och struktur och en klassisk fråga är den om balansen mellan lokal och central ledningsnivå. Exempelvis Simons (1995) betonar vikten av att utveckla verksamhetsstyrningen mot högre grader av flexibilitet genom decentralisering och empowerment. Slutligen antas utformningen av verksamhetsstyrningen i allmänhet vila på medveten design utifrån rationell optimering snarare än en pågående process.

Senare års forskning har visat ett allt större intresse för vad som kommit att kallas 'practice theory' (Whittington, 2011), som egentligen kan sägas vara slutet för traditionellt vetenskapliga anspråk inom samhällsvetenskap. Genom bekräftelsen av människans förmåga till självständigt kritiskt tänkande

och förmåga att fatta begränsat rationella beslut, och därmed potentiellt påverka varje enskild situation på ett i princip oförutsägbart sätt, kan samhällsteori inte förutsäga hur människor kommer att agera i en viss situation. Detta betyder också att variationer i verksamhetsstyrningens utformning och tillämpning inte direkt kan hänföras till yttre rationella faktorer som omgivningens eller den egna organisationens beskaffenhet, utan att den måste relateras till de människor som ingår i respektive praktik och påverkar både beslut och hur det efterlevs.

Komplexiteten i sådana val kan inte reduceras till contingencyteorier, där parametrar som bransch, organisationens storlek, ålder etc ses som förklarande för systemets utformning. Istället måste vi söka svaret på designfrågan t ex i aktörernas föreställningar, vanor och övertygelser. Med andra ord i den lokala styrpraktik som indirekt formas av yttre faktorer, genom den förståelse som medarbetarna i organisationen har för dessa. Att studera lokala styrpraktiker kan således vara en god början för att jämföra varför vissa styrsystem fungerar på det ena eller andra sättet och vad som krävs i termer av värderingar, övertygelser och föreställningar för att en viss styrsystemsdesign ska fungera i praktiken. För detta syfte har Piteå kommuns styrpraktik blivit fokus för denna studie, som tar sin utgångspunkt i Piteås kulturella kontext och den självbild som odlats i Piteå: att man skulle vara lite annorlunda, lite eljest.

1.2 Piteå – en inledande beskrivning och studiens syfte

ELJEST [äljest],

*från fornsvenskans älläghis med flera former. Sammansättning av läghis, "läge" och en rot som liksom engelskans else och första ledet i elände och Elsass (Alsace), går tillbaka till urgemanska *aljaz, av urindoeuropeiska *hel, "bortom" som även är ursprunget till latin alius (varav bland annat alias, engelska alien), "annan" grekiska med samma betydelse, svenska annan, engelska other, latin alte (varav alternativ m fl). (Svenska Akademiens Ordbok)*

När de politiker och medarbetare i Piteå kommun som intervjuats i denna studie berättat om den kulturella kontexten både i den kommunala förvaltningen, politiken och bygden i stort har de ofta med ett både stolt och ibland lätt generat leende berättat om piteandan och att piteborna ser sig själv och sin bygd som lite annorlunda. Pite är verkligen "something else" i deras

ögon och kanske också i andras. Flera gånger refererade intervjupersonerna till prog- och folkrockgruppen Euskefeurats låt som blivit något av ett signum för bygden:

*”Det finns ett folk av en särskild sort, Nere vid Piteälva; Och våran slogan är jävligt kort: Det kan vi göra själva!”, Vi är ett frejdigt folk gunås, Nere vid Piteälva; Och ingen behöver tänka åt oss: Det kan vi göra själva!”.*¹

Hur annorlunda Piteå som bygd egentligen är får vara osagt, men faktum är att kommunen valdes ut till denna studie på grund av att synen på verksamhetsstyrning stack ut från mängden. I vilken mån pitebornas självständiga inställning till verksamhetsstyrningen är en bekräftelse av visan får också vara osagt, men bl a hävdar Pinchot (2004) nödvändigheten av en kan-självt-attityd för innovationsförmågan. I Piteås fall pekar många istället på betydelsen av ett aktivt föreningsliv för piteandan och det stora mått av informalitet och förtroende som präglar också mycket av arbetssättet i kommunen, mer i linje Putnam's (1996) uppmärksammade studie om betydelsen av socialt kapital. Den här rapporten syftar inte till att fastställa några av dessa orsakssamband. Det får stanna vid spekulationer. Däremot förtjänar detta att nämnas som en bakgrund som ofta påtalats i samtal och intervjuer och som kan vara viktig för att förstå den kulturella kontext där Piteå kommuns styrpraktik utvecklats.

Huvudfokus i den här studien ligger på att visa på hur denna styrpraktik ser ut, snarare än att utreda exakt hur den uppkommit. Själva skälet till att talet om lokala styrpraktiker ter sig relevant är dock att Piteå utmärker sig genom tydliga avsteg från det som ofta framhävs som självklara inslag i verksamhetsstyrningen och istället betonar faktorer som ofta bortses ifrån, inte minst i läroböcker och huvuddelen av forskningen i ämnet.

Piteå kommun ligger i Norrbottens kustland och ligger ganska stabilt kring drygt 40.000 invånare vars försörjning länge byggt på råvara, främst skog och en stark byggsektor. Under senare decennier har en omställning mot tjänsteproduktion skett och även inom industrin sker utveckling och nyetablering vilket sätter press på kommunen att möta nya behov av bl a infrastruktur och kompetensförsörjning. Kommunen har socialdemokratisk majoritet sedan drygt 70 år och präglas av politisk stabilitet och proaktivt samhällsbygge, till exempel genom skapandet av en företagsby i samband med nedläggningen av bygdens sjukhus. Närheten till Luleå och dess teknis-

1) <http://www.youtube.com/watch?v=3Q-kOa6OGgM>

ka universitet är viktig och några institutioner har lokaliserats till Piteå, som dragit nytta av denna kompetens för företag inom bl a grön energi. 2004 initierades ett femårigt besparingsprogram samtidigt som ett styr- och ledningssystem sattes som en förutsättning för att besparingsprogrammet skulle kunna genomföras. Piteå hade sedan länge styrts ganska informellt, och detta nya system kombinerade denna styrka med ett mer tekniskt och formellt system med nyckeltalsanalys och fokus på medborgaren och samhällseffekter med idén om att det är analysen som är det viktiga, snarare än att alla mål ska uppnås till varje pris. Kommunen drabbades måttligt av krisen 2008, men ser stora framtida utmaningar på längre sikt.

1.3 Studiens bakgrund och metod samt rapportens fortsatta upplägg

Det nationella kommunforskningsprogram, som denna studie är en del utav, initierades av fem svenska kommunforskningsinstitut som svar på de kritiska ekonomiska tendenser som drabbade Sverige under 2008. Det övergripande syftet var att systematiskt följa utvecklingen i sektorn och hur kommuner anpassar sig till förändrade förutsättningar och besvärliga situationer. Samtliga kommuner i Sverige inbjöds och 47 kommuner nappade på erbjudandet att delta i studien och dess finansiering och ta del av resultaten. Under 2010 gjordes en inledande kunskapsöversikt och en s.k. portalstudie med totalt nära 200 inledande intervjuer i de 47 kommunerna. Berättelserna från kommunerna samlades i en särskild rapport och resultatet utgjorde underlag för ett antal temastudier som genomfördes under 2011 och 2012. Denna studie utgör en del av projektets temastudie kring ”Styrning, organisering och kontinuerlig effektivitet”.

I föreliggande studie om styrning betonas betydelsen av styrpraktiken för vilka effekter styrningen får i praktiken och att dessa styrpraktiker kan se väldigt olika ut. Vid urvalet av en lämplig kommun att fokusera på sållades därför några kommuner som signalerade något avvikande inställning till styrsystemet ut och det slutliga valet föll sedan på Piteå, som i portalstudien tydligt tryckte på betydelsen av analys snarare än måluppfyllelse i termer av att nå målvärden på specifika nyckeltal. Totalt 14 intervjuer om 1-1½ timme med totalt 15 politiker och högre tjänstemän genomfördes av tre forskare enskilt, i par och vid något tillfälle samlat, under två dagar i november 2011, utifrån en gemensam intervjuguide. Intervjuerna spelades in och lyssnades igenom individuellt och skrevs ut selektivt av respektive forskare. För denna rapport

genererades drygt 10.000 ord citat och referat som klustrades samman under några huvudaspekter i Piteås styrpraktik. Rapporten byggdes sedan upp med förklarande text kring citaten. Tillvägagångssättet bygger på en strävan att ge en fyllig beskrivning (Geertz, 1973) av Piteås styrpraktik och hur aktörerna i processen att utveckla och använda den resonerat. Klustringen byggde primärt på utsagorna i intervjuerna och forskarens förförståelse av styrsammanhanget och etablerade aspekter som teman eller begrepp i litteraturen. Först i samband med rapportskrivningen gjordes uttryckliga referenser till litteraturen för att förankra begreppen i internationell forskning.

2. Empiriska teman och analys av Piteås styrpraktik

I det följande presenteras intervjupersonernas ståndpunkter och reflektioner kring de olika aspekter som lyfts fram som uttryck för Piteås styrpraktik. Dessa aspekter utgör teman för följande presentation: Den kulturella kontexten, Fokus och existensberättigande, Styrnings- och kontrollbegrepp, Syn på mål, Mätningens roll, Styrningens kärna, Organisation och slutligen Design. Därefter lyfts frågan om graden av medvetenhet om sin styrpraktik upp och grundfrågan om det är rimligt att tala om en sådan. Som avslutning sammanfattas de olika aspekterna av Piteås styrpraktik och frågan om styrpraktiker och hur denna studie kan bidra till förståelsen av dessa diskuteras.

2.1 Den kulturella kontexten

Stabilitet och informellt

Merparten av intervjupersonerna betonade de omfattande informella relationer och förfaringssätt som präglar styrningen i Piteå kommun under lång tid. I huvudsak ses de som en viktig tillgång för kommunens ledning och styrning och till och med som en förutsättning som gynnar effektiviteten. Den politiska kultur som kännetecknas av och sprungit ur lång politisk stabilitet har gynnat utvecklingen av en informell styrning, som också innebär en stabilitet i genomförandet utan stora energiläckage och omställningskostnader. Det handlar inte om vilken ideologi som regerar, utan snarare om stabiliteten i sig, som gynnar kommunikation och samordning mellan politiker och tjänstemän.

”Vi har lång politisk stabilitet och en politisk kultur som spelar roll för relationen mellan tjänstemän och politiker. Handlar inte om vilken ideologi, utan stabiliteten i sig. Jobbar man i organisationer med ständiga majoritetsbyten kan det formella styrsystemet spela större roll. Vid byte blir det stort tryck på tjänstemannaledningen, eftersom den nya majoriteten vill hinna göra så mycket som möjligt.”

I flera intervjuer framkommer trots detta tvivel om den etablerade ordningen kan komma att överleva under pågående förändringar. Den informella styrningen bygger på en stabilitet som inte bara är av politisk karaktär, utan också beror på att medarbetare och politiker stannat på sina poster under längre tider och på så sätt kommit att lära känna varandra. Personalförändringar är en sådan faktor som driver på utvecklingen av det interna styrsystemet. Piteå kommun går från en situation där det sociala kontraktet varit tydligt för att alla inblandade vetat hur saker och ting går till. I takt med ett större inflöde av nya personer framför allt i tjänstemannakåren avtar också detta stabila men i hög utsträckning tysta samförstånd och istället reses frågor om hur saker egentligen hanteras eller borde hanteras. Det som för de invidiga är en tyst överenskommelse och en stabilitet riskerar att framstå som kaotiskt i de nytillkomnas ögon. Det som av tradition setts som frihet under ansvar framstår nu som en snarast ostyrd verksamhet.

”Alla har jobbat efter en ryggmärgs [-reflex] alltså såhär är det, såhär fungerar det, såhär gör vi – en kultur som har styrt. Och jag är fullständigt övertygad om att det har fungerat jättebra, men nu rasar det ihop, för nu blir allting nytt och det kommer en massa nya tjänstemän som undrar ’hur har ni gjort – vad har ni för rutiner?’. ’Jomen såhär har det alltid fungerat och det har aldrig varit några problem.’ Alltså, det har varit en så informell styrning som har fungerat hela vägen ner men som också har skapat oerhört självständiga ledare på gott och ont.”

Ny personal, nya förutsättningar

Även om personalomsättningen redan är en påverkande faktor uppfattar flera intervjupersoner att detta bara är början av en mycket mer genomgripande förändring som följd av den demografiska utvecklingen och kommande stora pensionsavgångar och medföljande generationsskifte i medarbetarkåren. Hade förändringen skett i mindre omfattning och över längre tid hade möjligen den gamla ordningen kunnat behållas. Men nu när generationsväxlingen ser ut att bli både snabb och omfattande verkar det realistiskt att en helt ny generation skulle läras upp och introduceras in till den gamla, informella ordningen. Istället måste styrsystemet anpassas till att bli tydligare och mer formellt. Samtidigt uttrycker flera intervjupersoner en medvetenhet om det informella systemets fördelar och när tankar om att något av detta skulle kunna bevaras också i ett framtida styrsystem. Även om styrningen måste bli

tydligare och mer formell får inte ”bollkänslan” att veta när man bör avvika från det formella gå förlorad. Kanske kan man både äta kakan och ha den kvar?

”Spagheten i det informella är en introduktion ... Men nu byter vi en chef här och där och vi klarar inte av när det blir fler byten i generationsskiften så inser vi att vi kommer att få det här problemet. Nu måste vi anpassa om oss, för att i ett informellt system, det kommer inte att fungera. Vi skulle vilja ha en tydligare styrning med bollkänsla. Vi skulle vilja ha kvar fördelarna med det informella systemet men vi inser att vi måste rätta upp för att fixa hela generationsväxlingen. Vi måste förändra oss. Vi kan inte vara lika informella.”

Den informella styrningen handlar inte bara om frånvaron av tydliga regler, rutiner och procedurer utan snarare om en hög grad av närvaro genom direkta möten och direkt kommunikation. En intervjuperson jämförde med andra organisationer hon hade erfarenhet av och lyfte fram närhet som en viktig aspekt i Piteå kommuns styrning. Även om närhet kan förklaras av kommunens litenhet menade hon att det också handlar om en inställning där närheten både förpliktigar och genererar detaljerad kunskap. På så vis kan närheten och dess effekter för åtaganden och kunskapsuppbyggnad hänföras till den informella styrningen snarare än till bara litenheten i sig, d v s i en mer kvalitativ bemärkelse. Kanske kan det informella ses som ett stöd för, snarare än en motsats till den formella styrningen?

”Jag upplever ju här en påtaglig närhet till både politiker och hela den kommunala förvaltningen. ... Vi har en jättebra dialog med våra politiker och med vår nämndordförande. Vi har många både formella och informella samtal och hon har en väldigt god kännedom om verksamheten.”

Gråzoner och bollkänsla

Piteå kommuns informella styrning har också väckt uppmärksamhet i samband med utvärderingar som gjorts av kommunens styrsystem. I detta sammanhang har det som först väckt utvärderarnas förvåning och misstanke så småningom kommit att accepteras som ett etablerat och väl fungerande sätt att styra kommunen. Trots den uppseendeväckande frånvaron av formell styrning har utvärderarna kunnat konstatera att det inte verkar vara något

direkt problem för hur verksamheten sköts. Det som inte slagits fast i formella dokument sköts istället genom löpande dialog och omdöme om t ex vem som kan vara intresserad av insyn i vilket ärende. I styrsammanhang oroväckande begrepp som ”gråzon” och ”bollkänsla” framstår här som en garant för effektivitet.

”I Pite har vi av tradition ett ganska informellt system mellan politik och tjänstemän och man är överens från bägge sidorna att sådär är det. Och i alla utvärderingar vi gör på vår styrning och ledning så visar resultatet att det är inget bekymmer för dem i Pite, fast de som utvärderar tänker första gången de hör det att ’herre Gud hur kan detta va’, så skriver de fram att de förstår att trots att det är sådär så är det inget bekymmer och man har varit kvar på sina poster både i politiken och bland tjänstemännen över lång tid och detta har fungerat och vi har haft en accepterad gråzon och lite bollkänsla, att ’ja, det där är en detaljfråga, men jag fattar nog att vår KS ordförande vill vara med i det’, jamen då går jag till KS ordförande, fast det egentligen är en tjänstemannafråga, och tvärtom.”

Sammanfattningsvis

Intervjuerna lämnar inget tvivel om den informella styrningens påtaglighet och relevans för Piteå kommuns sätt att styra sin verksamhet. Det är ett okonventionellt men ändå etablerat och bekräftat sätt att driva verksamheten som i sin tur går tillbaks på en kultur som formats av lång stabilitet både i politiken och i förvaltningen. Den informella styrningen uppfattas också så pass effektiv att det vore önskvärt att något av detta blir kvar också i framtiden, även om de flesta ser övertygande skäl till att Piteå kommuns styrning behöver utvecklas mot större grader av formell styrning. Men vilket fokus och vilket existensberättigande har då en sådan mer formell styrning?

2.2 Fokus och existensberättigande

Samhällsbyggande medborgarfokus

I så gott som alla intervjuer har ett medborgarfokus framhävts som själva existensberättigandet för styrningen. I flera fall har detta betonats så till den milda grad att medborgaren framstått som det enda fokuset i styrningen. Andra har nyanserat detta med hänvisning till att den ekonomiska rapporteringen trots allt får ett stort genomslag och att den styrmodell som vardag-

ligt kallas kvalitetskedjan i vissas ögon trots allt är en variant av balanserade styrkort, som innehåller fler perspektiv. Inte desto mindre framstår medvetenheten om medborgarperspektivet som utomordentligt starkt och ord som "samhällsbyggare" och liknande har använts för att förklara kommunens funktion och den kommunala styrningens raison d'être. Detta ställningstagande är intressant både i förhållande till andra styridéer där kostnadskontroll framstår som ett egenvärde eller styrmodeller där den formella rapporteringen framstår som så självklar att den inte behöver legitimeras. Det som legitimerar verksamhetsstyrningen i Piteå kommun är politiken och dess behov av ansvarsutkrävande i förhållande till de politiska målen och den värdegrund som handlar om medborgarna.

"Jag tror att vissa hade upplevt det som mycket enklare men det hade varit att lura politiken i vad det är de faktiskt ger ansvarsfrihet för. Vi hade kunnat locka in dem i den känslan av att vi hittar tio nyckeltal och så beskriver de det. Men det blir så tydligt att all litteratur och alla styrmodeller emanerar ju från företagssidan och så ska vi ta över dem i en organisationsform som dels bygger på konflikt, som dels bygger på bredd, som också har en leverans som är kritisk demografiskt ... Det finns ett behov av att utveckla styrmodeller där den kommunala särarten kan lyftas fram."

Ingen viljelös maskin

Samtidigt som politikens imperativ att sätta medborgaren i fokus markeras tydligt i intervjuerna, framstår inte förvaltningen som någon viljelös maskin. Snarare formuleras kraven som att verksamhetsstyrningen måste stödja verksamheten för att ses som nyttig. Implementeringen av styrsystemet hänger alltså också på medarbetarnas motivation genom att de ser nyttan i sitt dagliga arbete. Verksamhetsstyrningen är alltså villkorad och inte självklar och legitimiteten bygger på nyttan som stöd för den verksamhet som har medborgaren som fokus.

"Det första vi ska lägga in är själva styrmodellen och sedan lägga in ekonomi och personal. Det är nog inga problem att arbetsledarna kommer att använda beslutsstödsdelen, för där kommer de att få tillgång till sin ekonomi och personal och den statistiken på ett mycket bättre sätt än vad vi har idag. Utmaningen är ju att de även använder den andra delen. Vi kommer ju att lägga in centralt det som är beslutat av kom-

munfullmäktige, så det är ju tvingande. Men sen vill vi ju att de själva ska lägga in sina egna verksamhetsplaner, sina aktiviteter. Och då är det ju till att de finner någon nytta med det. Finner de ingen nytta med det så tror jag det blir väldigt svårt att motivera dem att göra det. ”

Frågan om ansvarsutkrävande gäller inte bara gentemot politikerna. Nyttan för verksamheten och nyttan för medborgaren strålar samman i behovet av att kunna svara an på förfrågningar från allmänhet och media. Den centrala frågan som behöver besvaras är ”Hur går det?”

”Men jag har ju den visionen någonstans att när Pitetidningen ringer till Peter Roslund och frågar ’Jag ser här att ni har ju väldigt dålig måluppfyllnad på det här målet – vad gör ni åt det?’ Då ska vi kunna gå in och titta och säga; vi har den aktiviteten och den aktiviteten och den aktiviteten och de här mätetalen för att mäta att vi när ... eller att vi ska höja måluppfyllnaden.”

Sammanfattningsvis

Sammantaget ger intervjuerna intrycket av en stark medvetenhet om att det är medborgaren som står i fokus för verksamheten och att styrsystemen – om de ska ha någon legitimitet – måste stödja ett sådant medborgarfokus och förmågan att svara an gentemot allmänhetens frågor om hur medborgarnas intressen tillgodoses. Verksamhetsstyrningen ses alltså som betingad och inte självklar, kanske mot bakgrund av den informella styrningstraditionen.

2.3 Styrnings- och kontrollbegrepp

Perspektiv på kontroll

Intervjupersonerna bads att kommentera hur de ser på styrning som idé och de associationer som följer med det, inte minst genom det engelska begreppet för styrning ”control” som för tankarna till svenskans ”kontroll”. Frågan var bred och gav upphov till längre diskussioner med olika vinklingar. Generellt framkom en vidare syn på styrning och kontroll, men som inte står emot det basala behovet av att som chef kunna ha en operativ överblick över sin egen verksamhet. En intervjuperson svarade som följer på frågan om hur förhoppningarna ser ut på styrsystemet i framtiden.

”Rektorn när han loggar in på morgonen ska han kunna se: hur håller vi budget, hur mår min personal, hur har vi det med frånvaron bland eleverna. Han ska se vad som är på gång: är det dags för någon månadsrapportering. Han ska kunna se sina aktiviteter: vad är det vi ska jobba med. Vad har vi för åtaganden att jobba med. Det ska han ha på sin startsida när han startar upp. ... Idag är det inte så lättillgängligt. När det gäller mål och aktiviteter har vi det i en word-fil.”

Ett sådant behov av överblick via mätningar, indikatorer och nyckeltal förnekades knappast av någon. Däremot framkom i de flesta intervjuer betydande nyanseringar av detta behov och förmågan att avbilda nuläget ställdes inte sällan mot behovet av att kunna byta färdriktning genom att inte stirra sig blind på befintliga mätetal och kategoriseringar. Istället framstod bredare målbeskrivningar som gynnsamma för anpassningsförmågan.

”När man har nyckeltal som är alltför specificerade så finns det ju en risk att man konserverar dagens tänk som det rätta, alltså att man inte uppnår utveckling. För har jag ett så väldigt specifikt nyckeltal eller mål som jag ska jobba mot så är det ju det jag kommer att fokusera på. Men det kanske är fel. Jag kanske borde byta mål och ändra färdriktning och med ett bredare mål då kan jag ju luta mig mot ett annat nyckeltal. Och då kan jag ju i analysen påpeka att vi borde ändra inriktning och byta nyckeltal.”

Perspektiv på styrning

Kontroll som begrepp verkade mer svåränvänt än styrningsbegreppet, kanske inte minst på grund av sin negativa klang. I synnerhet i en intervju utvecklades resonemanget till en breddning av själva kontrollbegreppet till att snarast omfatta styrningsbegreppets essens – att se kontroll som både riktning och balans. Cykelmetaforen för kontrollbegreppet lägger lika stor vikt vid intention och anpassningsförmåga som på kontroll i snävare bemärkelse.

”Alltså kontrollbegreppet som det formuleras inom sociologin har ju fått någon ideologiserad negativ klang i Sverige. Men kontroll för mig, och organisatorisk kontroll, det är ungefär som när man är ute och cyklar, att man vill ha kontroll på både färdriktning och balans. Att tappa kontrollen är ju inte särskilt lämpligt. Sen är det ju förstås så att handlingsfrihet, jag är ju inte någon varm förespråkare av den här detaljkontrollen

... utan man måste hitta någon lämplig beskrivningsnivå där man får kontroll på fundamentala delar i verksamheten. Så är det ju.”

Också vad gäller den egna organisationen verkade detta balanstänkande genomsyra resonemangen. Kommunen förbereder en omorganisation med större ekonomiska enheter, som innebär en förskjutning av tyngdpunkten mellan dessa olika aspekter av kontroll. Flexibiliteten och anpassningsförmågan ökas genom en kontinuerlig, hårdare prioritering av resurserna, möjligen till priset av en mer utpräglad detaljkontroll.

”Om man ser ekonomiskt på det är att vi får större ekonomiska enheter. Det är svårare att hålla stenhård koll eventuellt, men du kan fortsätta prioritera hårdare inom samma budget. ... På det sättet tror jag att man är mer flexibel att hantera störningar.”

Omvärldsbevakning av vikt

En viktig faktor och en parallell utveckling med framtagandet av ett nytt styrsystem har varit kommunens återkommande omvärldsbevakning som bedrivits sedan en handfull år. På relativt kort tid har omvärldsspaningen utvecklats till en bärande aktivitet i kommunens planering men också för mer vardagliga situationer och på så sätt en ständigt pågående process på olika håll i förvaltningen.

”Det jag känner mig trygg i att vi har den här diskussionen. Jag tycker att vår kommun – om jag får skryta lite – är bra på att fundera över strategiska frågor. Jag är inte övertygad om att det är så på alla ställen. Vi gör analysen väldigt kontinuerligt. Vi ställer ändå frågan: jag är lite nervös över det här – vad säger ni? Till exempel kompetensbrist var något vi varnade för väldigt tidigt men ingen trodde riktigt på oss i det här området. Men nu inser fler att vi hade rätt. Naturligtvis har vi fel ibland, men det glömmar man ju fort som tur är [skratt].”

Ett särdrag i omvärldsanalysen är betoningen av mer intuitiva, snarare än rent analytiska inslag. Även om aktiviteten är återkommande och schemalagd har den ändå påtagligt spontana inslag där vardagsintryck och saker man hört eller råkat läsa också har en plats. I arbetet betonas alltså de mer intuitiva och kommunikativa delarna. Det viktigaste är inte att kunna belägga påståenden med referenser och oantastliga fakta, utan att starta en dialog- och reflektionsprocess för att ge ett rikt underlag för vidare bearbetning. Men om-

världsanalysen blir också ett sätt att reflektera över kommunens situation och skapa en kollektiv förståelse för hur utmaningarna ser ut.

”Vi gör omvärldsanalysen en gång per år. Då går vi ut till förvaltningarna och säger att det är dags för en omvärldsanalys och att det inte är några vetenskapliga krav, utan det är magkänslan vi vill åt. Vi kräver inga källnoter utan det räcker att man har läst i tidningen eller att man varit ute på stan och pratat med folk och dom är oroliga över det här ... annars tror jag att man kväver mycket av diskussionen. Och så inom varje förvaltning och facknämnd har man en diskussion om hur det ser ut utifrån vår verksamhet. Och så spelar man in det till oss på kommunledningen och en arbetsgrupp som bearbetar det intensivt under några dagar och sen följer vi ju kontinuerligt under året ny kunskap som har bäring på våra analyser. ”

Lagom samstämmighet

En viktig aspekt som togs upp vid något tillfälle var vikten av att inte överdriva samstämmigheten inom organisationen. Snarare sågs det som en rikedom att olika perspektiv och intressen fick mötas och brytas mot varann på olika nivåer. Verksamhetsstyrningssystemet i sin bredaste bemärkelse är därför betydligt mer än en fråga om mätetal och specifika måluppfyllelser och innehåller utrymme för betydande spänningar mellan olika ambitioner. Styrning och kontroll har således inte alltid entydiga mål som självklar referenspunkt.

”Sen är det ju också så när det gäller såna här system, att den handlingsarena som en kommunal organisation erbjuder den innehåller rika tillfällen till förhandlingar mellan olika perspektiv på flera olika nivåer i organisationen. Och det är ju inte alltid så att man är överens i en förvaltningsledning om hur tagen ska gå.”

Tydliga uppdrag med tonvikt på handlingsfrihet

Flera till synes paradoxala förhållanden lyftes fram, som kopplingen mellan behovet av ett tydligare uppdrag och behovet av större handlingsfrihet. Tydligheten i politiska prioriteringar sågs här som en förutsättning för mer långtgående mandat på tjänstemannasidan. Svårigheterna uppstår istället när ingen prioritering görs, utan alla målsättningar förmedlas mer osorterat ut i organisationen. Den ökade osäkerheten i omvärlden skapar behovet av

större anpassningsförmåga som i sin tur kräver lösligare strukturer men förbättrad kommunikation. Lösningen blir varken en laissez-faire mentalitet eller större detaljkontroll. Styrning och kontroll blir en fråga om hur vissa ledningsfunktioner organiseras snarare än en fråga om antingen-eller i fråga om detaljkontroll.

”Jag tror att får vi tydligare uppdrag och tydligare fokusmål ut till verksamheterna så får vi också en ökad handlingsfrihet inom ramen för de uppdragen. Därför att vi vet hur vi ska prioritera. Har vi en situation där allting bara rasar ned i huvudet alltså rätt ner hela vägen då får vi en situation som bara skapar förvirring. Så att jag tror att de där hänger ihop lite grann. Och särskilt idag med organisationer som lever i – vilket också idag gäller kommunala organisationer, tidigare har det inte varit så – en omgivning som är mer föränderlig, lätttrörlig och svår-förutsägbar. Och det leder ju till ett behov av att de kommunala organisationerna också skapar mer internt lätttrörliga strukturer. Och det är ju lätt att säga, men mer lätttrörliga strukturer det är ju också mer kommunikationsintensiva strukturer. Så att frågan om styrning och kontroll contra förtroende att man så att säga släpper ... det blir en alldeles för enkel bild egentligen. Jag tänker att det är ett antal ledningsfunktioner som behöver fördelas ut i organisationen på ett smart sätt som berör hur mål tydliggörs, hur man strukturerar och organiserar verksamheten, hur man följer upp och hur man stödjer verksamheten med resurser av olika slag. Egentligen ledning som en uppsättning funktioner som ska utföras i samverkan naturligtvis. Och en del av de sakerna behöver centraliseras. Vi lever i en politisk organisation och det är politikens roll att klargöra och prioritera.”

I samband med detta framstod själva den traditionella synen på styrning som orealistisk och inte särskilt användbar i praktiken. Istället framhövdes betydelsen av kommunikationsarenor där själva handlingen skapas och där den verkliga styrningen äger rum. För att förstå vad styrning och kontroll är och hur det fungerar behöver alltså fokus flyttas från de formella systemen med abstrakta mätetal och abstrakta strukturer och istället läggas på den konkreta interaktion som påverkar verkliga handlingar.

”Jag tror ju inte att om man betraktar det här ... alltså maskinmodellen över organisationer är ju bra för analytiska saker på kammaren men för att styra en organisation i praktiken tror jag inte att den är speciellt

lämplig som enda modell. Väldigt mycket handlar om kommunikationsarenor där de här sakerna omsätts i praktiken. Det är en sak som vi inte har pratat om att de dokument som ingår i ett lednings- och styrsystemet på formalplanet ... det där är bara avspeglningar av de reella styrprocesserna, för de sker i människors huvuden och handlingar och i den kommunikationssituationen där man omsätter en verksamhetsplan i beslut att då gör vi det och då gör vi det. ... Och där tycker jag väl att både forskning och praktik lämnar mycket övrigt att önska. Det är mycket fokus på de formella instrument som egentligen är något slags stödverktyg för den reella processen för den pågår ju utanför dokumenten. Vi kämpar ju med de frågorna i praktiken. ... Det är en diskussion som vi för i min förvaltning, att det är för dokumentinriktat.”

Utåtriktad och konkret

I intervjusamtalen framkom en bild av styrning och kontroll som både utåtriktad och samtidigt väldigt konkret genom sin betoning av den interna kommunikationen. Samtidigt sågs resultatet som betydligt mer genomgripande än de dokument som kommunikationsprocesserna genererat. Omvärldsanalysen framhävdes som danande för själva samtalskulturen och förmågan att lyfta blicken utöver den egna professionens expertis. Omvärldsanalysen har i sig blivit en arena för samtal som bidrar till en breddad kompetens och ett krismedvetande. Resultatet av omvärldsbevakningen syns förvisso i de kommande styrdokument, men inte minst yttrar det sig i tjänstemännens nyförvärvade och i viss mån gemensamma insikter om kommunens situation och förväntade framtida utmaningar.

”Om jag får tro något – vilket jag gärna gör ofta, utan att veta – det är att den här omvärldsanalysprocessen tycker jag har påverkat vår kommun på ett bra sätt. Jag tycker att det finns en större mognad i diskussioner om sän’t som går utöver den snäva fackexpertisen. Men det här med organisationsöversynen och att ligga i processer istället för att ligga i sina diken den diskussionen hade inte varit lika lätt för 3–4 år sedan. Och ganska mycket beror på – tror jag – omvärldsanalysen: just för det jag sa effektivisering, kompetensbrist och generationsväxling, de här frågorna. ... Och det här med urbanisering – att vi inser att ungdomarna lämnar för studier men att väldigt få kommer tillbaka. ... Det skapar ett krismedvetande. ... Det skapar ett inspel till våra styrdokument, men också att vi tjänstemän inser hur det ser ut.”

Sammanfattningsvis

Den bild som samlat växer fram av Piteå kommuns syn på styrning och kontroll präglas tämligen starkt av den betoning av omvärldsbevakningsprocessen som flera intervjupersoner gör. Också principiellt beskrivs styrning och kontroll som en fråga om riktning och omvärldsanpassning i lika hög grad som en fråga om mätetal och operativ kontroll. Betoningen av flexibiliteten och kommunikationsförmågan tar sig också uttryck i önskemål om bredare mål och skepsis mot en orientering mot alltför snävt definierade nyckeltal. Fram träder bilden av styrning och kontroll som omvärldsanpassning och dialog, snarare än etablerade föreställningar om cybernetisk kontroll och synen på organisationen som en maskin. Kontroll är som att cykla: både riktning och balans.

2.4 Syn på mål

Målen bryts inte ner men symboliserar värderingar

Den generella synen på styrning tar sig flera uttryck, bland annat i den mer specifika synen på målens karaktär och funktion. Ett kännetecken för Piteå kommuns målstruktur är ett antal övergripande och förvaltningsgemensamma mål på högsta nivå som förväntas ge en allmän styrning åt verksamheten, utan att målen egentligen behöver brytas ned. Målen är inte produktionsmål, utan uttrycker snarare kommunens värdegrund som länkas mot internationella konventioner och liknande övergripande principer. Istället står dessa mål över, eller som en aspekt vid sidan av, de mer specifika mål som formuleras för respektive förvaltning.

”Den här övergripande nivån uttrycker ganska mycket värdegrund och vi syftar väldigt tydligt mot mänskliga rättigheter, mot barnkonventionen, alltså de här andra sakerna som kommunen förväntas göra ... och då blir ju de övergripande målen väldigt viktiga. ... För att tydliggöra de övergripande målen behöver vi aldrig bryta ner dem, de kan se ut som de ser ut, man behöver inte ha dem uttryckta två gånger på nästan samma sätt, utan de är som de är. Och nämndmålen blir då färre och vassare.”

Trots att de övergripande målen inte bryts ned för respektive förvaltning relaterade några intervjupersoner ändå till dessa övergripande mål och dess betydelse för målformuleringen för den egna förvaltningen. Den gemensamma

nämnnaren är medborgaren, där både övergripande värderingsmål och mer konkreta mätetal sammanfaller. Här framstår de övergripande målen snarare som en tolkningsram för de mer konkreta mätetalen, som relaterar till mål, eller allt som oftast kanske snarare till omvärldsbevakning.

”Inom ramen för de övergripande målen försöker vi formulera vad som angår oss. ... Man försöker göra det mer konkret. ... Målen är ju formulerade utifrån medborgarna och så även nyckeltalen. Det handlar både om process och resultat och ibland om struktur eller vad jag ska säga – volym. Antal ansökningar om bygglov är t ex något som vi använder som konjunkturmätare.”

Att målen i Piteå kommun ofta inte lever upp till den klassiska normen om tydliga mätbara mål framstod i intervjuerna inte som en självklar slutpunkt. Snarare framkom i de flesta intervjuer en öppenhet blandat med viss skepsis om vad som var möjligt och önskvärt i fråga om målens karaktär och formulering.

”Vi har ju mer värdemål. Det är både bra och dåligt. Det är klart att som nämnd och förvaltning kan vi ju formulera tydliga mätbara mål i vår del. Jag vet inte vad jag ska säga. Det är ju lite svårt i diversebutiken kommunen med tydliga mätbara mål. Det är svårt tycker jag. Jag känner att jag trasslar in mig. Det har väl utvecklats mot allt tydligare mål – jag tycker att det går åt det hållet. För ett alltför flummigt och oprecist mål har man ju ingen nytta av, för det går ju inte att följa upp.”

Mål för att skapa förståelse

Både mål som värderingar och mål som omvärldsbevakning har det gemensamt att det handlar om att skapa förståelse, snarare än att föreskriva vad som ska göras. Huvudpoängen blir att sätta fokus på grunduppdraget. Snarare än att föreskriva en viss specifik nivå som ska uppnås beskriver målen istället en ambition att stärka, utveckla och förbättra verksamheten och nytan för medborgarna.

”Piteå har ju valt det man kallar för förståelsemål, egentligen för att inte fastna i alltför snäva mål så man missar grunduppdraget. Jag tror det är okej att ha ganska breda övergripande mål. Men de behöver preciseras. Dom kan också vara formulerade som ’stärka’, ’utveckla’, ’förbättra’ – det är de här verben man vill åt. Men vi säger inte att det ska öka med 20% eller 30% eller 50%.”

Även om risken med alltför snäva mål lyftes fram vid upprepade tillfällen var det inte den enda utmaningen. Målen behöver begränsas i antal och preciseras för att få någon styreffekt också i fråga om förståelse. Här måste den som formulerar målen ta ansvar för att snäva in fokus på det som är prioriterat viktigt för kärnverksamhetens processer. Grundproblemet blir alltså inte tydlighet för mätbarhetens skull, utan för att hushålla med medarbetarnas begränsade uppmärksamhet. Då stora delar av den kommunala verksamheten inte bara styrs av kommunens egna mål, utan också av staten och andra reglerare, råder ingen brist på mål. I själva verket framstår målens mångfald, snarare än deras karaktär som den större utmaningen – att hantera själva mångfalden av perspektiv.

”Vi har också en ganska kraftig styrning från staten. ... Det rasar ner 1000 perspektiv i kommunledningarnas huvuden. Man talar om perspektivträngsel. ... Många gånger lyfter man ner hela målkakan ner till nästa nivå. Och till sist förlorar man fokus för att uppmärksamheten är begränsad. ... Går det att få ordning på det här? Ja, det går att få bättre ordning på det. Men då måste man från målformulerarnas sida ta ett steg till i det att man utifrån t ex ett 20-tal mål som ska gälla – vad innebär det då att vi ger för uppdrag för en viss förvaltning? Att man redan där formulerar tydliga fokus utifrån de övergripande målen. Vi måste ta målkakan från KS och rensa bort och koka ner till det som avser den enskilda verksamheten. Jag tror att det är farligt att titta för mycket på sluteffekt utan att titta på kärnverksamhetens processer.”

Målformulering en arena för dialog

Återkommande i intervjuerna framstod målformuleringen som arenor för dialog, snarare än produktionsmått som skulle uppnås. Målstyrningens grundläggande idé om målnedbrytning som metod för att uppnå styreffekt föreföll ha fått ge plats för mål-som-process genom den tyngd som lades på dialogen i målformuleringsprocessen, snarare än på målen i sig, som i nedanstående dialog där forskaren (F) sammanfattar för att få ett förtydligande av intervjupersonen (IP) hur processen går till:

(F) ”- Så tanken är någonstans att när ni sätter målen på kommunfullmäktigenivå, då är de redan genomdiskuterade med nämnderna?

(IP) Ja, så gott som det går, för fullmäktige har ju alltid rätten att ändra.

(F) Men istället för att ni sätter mål och så bryter de ner, så har ni formulerat dem tillsammans?

(IP) Jo, det var tanken ... Vi pratar också om att vi kan ha fokusmål ... mål med lite kortare tidsperspektiv som man kan fokusera på."

Också i de förvaltningar och enheter där man gått längst i att arbeta med kvantifierad uppföljning och målkort ned på individnivå med koppling till lönesättning framhävdes dialogaspekten av att arbeta med mål. Här är den noggranna uppföljningen av det personliga uppdraget viktigt. Samtidigt betonas kvalitén på samtalen som den avgörande nyttan av arbetssättet. Målen är därmed inte bara mål i bemärkelsen normer för vad som ska uppnås i sig, utan också ett centralt instrument för att precisera och höja kvalitén på dialogen mellan chef och medarbetare.

"Jag arbetar ju med målkort när vi har lönesamtal och medarbetarsamtal. ... Fast jag tror att jag är rätt unik. ... Först står det min enhets viktigaste mål eller någonting står det då på första sidan, så kan man då på sidan två sitta och späna på: 'Vilka uppdrag kan jag då utifrån de här uppdragen formulera?'. Sen sitter vi ner då tillsammans och enas om helst tre uppdrag – det kan vara färre, men helst tre – och så viktar vi dem procentuellt. Och det ska ju sen vara kopplat till när man sätter lön. Framförallt tycker jag att uppdragen är bra som diskussionsunderlag, för då kan man mer specifikt säga: 'Har du gjort det eller har du inte gjort det?'. ... Jag tror att alla tycker att det är bättre diskussioner nu än det var tidigare. Nu har vi kört det här i fyra år tror jag. Men det är vår enhet som kör det – och jag vet att det finns andra enheter inom kommunen som kör det – men inte alla. ... Vissa förvaltningar har målkort och andra inte ... Man ska få den kännedomen om hur målen ser ut."

Mål mer signaler än explicita incitamentsribbor

Synen på målens funktion är intimt förknippat med synen på mänsklig motivation och i vilken mån målen verkligen fungerar som underlag för belöning och bestraffning i det vardagliga arbetet. Här framstod intervjupersonernas syn på mål som tämligen konsistent. Också i de verksamheter som arbetade med målkort och detaljerade uppdrag ned på individnivå framstod den klassiska synen på mål utifrån ett förenklat belönings- och bestraffningsperspektiv inte som särskilt realistiskt enligt intervjupersonerna. Målen styr knappast vardagligt beteende genom att medarbetare har just målen i fokus. Det som

snarare styr medarbetarnas agerande är en förståelse av det grundläggande uppdraget och den grundläggande samhällsfunktion som man fyller. Motivationen sitter således snarare i den självbild som följer av uppdraget och verksamheten, snarare än i att målen och därmed förknippade belöningar och bestraffningar är i fokus i vardagen. Målen och styrningens funktion behöver alltså förstås i ljuset av rollen och verksamhetskontexten med inslag av altruism.

”Dagligdags tvivlar jag på att man tänker så mycket mål. ... På medarbetarsamtalen finns det med men annars tror jag att det finns väldigt mycket fokus på att ’jag ska göra det här’ ... någonstans har man en grunduppfattning om vad grunduppdraget är, alltså vi är till för Piteborna, vi är en kommunal inrättning. Vi är till för alla. Vi har pratat mycket om jämställdhet och jämlikhet. ... Personal som jobbar på biblioteket har ju någon sorts – jag vet inte vad jag ska kalla det, altruism? – att man vill hjälpa.”

Piteå kommuns val av förståelsemål framstår som ett medvetet val, även om det inte utesluter ideal om precision och mål som uppföljningsinstrument. Det som är slående är kanske alla avvikelser från gängse föreställningar om mål som föreskrivande och möjliga att bryta ned med en mer mekanisk procedur, utan dialog mellan målformulerare på olika nivåer. Målen i Piteå kommun framstår som en mängd andra saker än just sådana mål som i cybernetiska sammanhang liknas vid normvärden, som i den populära termostat-metaforen, där målvärdet är den måltemperatur man ställer in på elementet som riktmärke för hur reglermekanismen ska släppa på eller strypa tillflödet av varmvatten till elementet. Målen i Piteå kommun framstår snarast sällan som sådana målvärden. Istället framkommer en mängd olika slags mål: mål som värderingar, mål som tolkningsram, mål som process, mål som diskussion, kort sagt mål som icke-mål i den traditionella meningen åtminstone.

Sammanfattningsvis

På det hela framstår Piteås mål som processmål, snarare än slutpunkter. Mål som indikerar att resan också är målet – åtminstone också. En viktig aspekt i synen på målen handlar om deras användning som i sin tur säger mycket om antagandet om mänskligt beteende och motivation. Här är beskedet solklart: det är knappast enkla belönings- och bestraffningsmekanismer eller detaljerade mål som styr beteendet i vardagen. Som medarbetare förstår man snarare sin roll i termer av verksamheten och verksamhetens syfte, vilket

skapar snarast altruistiska drivkrafter. Man är till för medborgarna och vill – i sin professionella roll – hjälpa till. Sådant är antagandet också i verksamheter som tillämpar målkort ned på individuell nivå.

2.5 Mätningens roll

Ödmjuk för mätproblematiken

Ett centralt tema i intervjuerna var mätetalens roll i verksamhetsstyrningen. Generellt gav intervjupersonerna uttryck för praktiska svårigheter att formulera indikatorer och nyckeltal men också rent principiella invändningar. Den allmänna hållningen var skeptisk eller kritiskt prövande: kan mätetal verkligen vara lämpliga i den typen av mångfacetterad verksamhet som den kommunala sektorn står för? Det råder ingen tvekan om att temat var väl genomreflekterat och genomarbetat hos merparten av respondenterna. Medarbetare och politiker i Piteå kommun har stött och blött frågan om mätetal i omgångar och argumenten var kvalificerade och resonemangen nyanserade. Den mest generella och kritiska ståndpunkten var att det finns en utbredd övertro på mätetal i verksamhetsstyrningssammanhang, som om allt handlade om just det. Istället föreslog intervjupersonerna ett mer distanserat förhållningssätt, där mätetal är användbara, men ändå har ett begränsat värde, inte minst på grund av verksamhetens karaktär. Att kvalificera mätetalen till verkligen användbara mått för verksamhetsstyrningen krävde mer än bara mätning. Snarare behövde mätetalen ett sammanhang där de kan spela en roll.

”Det finns en övertro på nyckeltal. När det gäller kommunal verksamhet så är nyckeltal ett fullständigt förödande sätt att uttrycka sig, för att det leder tanken fel. Pratar vi om de stora börsbolagen, som kan koka ned sina mål till att det inte ska stå med rött på sista raden – för att karikera det där – då kan man prata om nyckeltal som marknadsandelar, likviditet och soliditet och vad det är för belåningsgrader och alltihop och lönsamhet. Det är ett litet antal centrala mått som fångar kärnan i vad verksamheten går ut på. Sen finns det förstås under det en massa mått på produktutveckling och marknadsföring och utvecklingshistorier. I den kommunala världen så rör vi oss med ... Om vi går in och tittar på den uppsjö av mätvärden som finns här så kan jag för mitt liv inte förstå hur man kan kalla det för nyckeltal. För att den engelska termen ’key measures’, ett litet antal som är jävligt centrala. Men här går man på bredden med en indikatorsvärm som många gånger ter sig för mig

som oerhört svärgegnomtränglig. Och relationerna mellan måtten – hur de hänger ihop – inte är riktigt genomtänkt. Genomtänkt är det förstas för att man har lagt ned massor av tid på att fundera på 'hur ska vi mäta det här', men det blir någon sorts hierarkisk tankestruktur där man antar att dom här måtten på något mer eller mindre automatiskt sätt ska avspejla målen. Jag ser ett glapp där många gånger. Jag tror att inom kommunsektorn skulle vara mer betjänta av att tänka på dem inte som nyckeltal utan som indikatorer och att när vi utformar våra egna mätsystem att vi tänker igenom på vilket sätt svarar nu det här nyckeltalet på en fråga som målet innehåller.”

Tolerans för svårkvantifierade mål

Den mer distanserade synen på måtetal innebär inte bara en kritik mot en övertro på siffrorna, utan också en större tolerans för mer svårkvantifierade mål, som lätt självvirkiskt ibland benämndes som ”våra suspekta mål”, underförstått suspekta i förhållande till gängse normer för verksamhetsstyrning. Här pekade flera intervjupersoner på en viktig distinktion mellan måtetal som indikationer och måtetal som mål, där målen var det centrala, inte indikatorerna. Med andra ord: i Piteå är mål inte enskilda nyckeltal eller indikatorer. I Piteå är nyckeltal och indikatorer bara en del av underlaget för att identifiera graden av måluppfyllnad. Det är målen och inte måtetalen som är det centrala, vilket framgår av nedanstående dialog mellan forskaren (F) och intervjupersonen (IP):

(F) *”Handlar det om tydliga mätbara mål?”*

(IP) *”Nej, utan vi lägger ju in våra suspekta mål. Men sen till våra suspekta mål har vi ju måtetal och vi har ju aktiviteter som vi ska göra för att höja måluppfyllnaden. Men det är fortfarande samma politiska mål.”*

(F) *”Men de uttrycks då i måtetal ...?”*

(IP) *”Inte målen. Det är bara indikatorer. Så att det kan ju vara annat som spelar in. Utan det är ju målen som är det centrala.”*

Mål som förståelseskopare

Valet att betona målen hänger också samman med övertygelsen om att det mest väsentliga i allmänhet också hör till det mest svårsmätbara. Målen i Piteå kommuns styrmodell har en tydlig slagsida mot förståelse snarare än kvantifiering. Poängen är att målen ska skapa en förståelse hos medarbetarna för medborgarperspektivet som är det enda relevanta för att bedöma nyttan och

värdet av verksamheten. Här ligger både en distansering till det traditionellt ensidiga fokuset på kostnadskontroll i ekonomistyrningen och en betoning av poängen med varför man finns till som kommunal förvaltning. En viktig principiell ståndpunkt var uppfattningen att underlaget till en utvärdering av hur väl kommunen lyckas med sin uppgift inte bara kan vila på mätbara ting. Tvärtom framstod det omätbara ofta som avgörande viktigt.

”Vi har ju jobbat mer med mål på förståelse och uttryckta ur ett medborgarperspektiv, alltså vad man ska få ut av detta. Sen tror vi väl inte heller riktigt på att nyckeltal är den enda vägen att mäta om detta är sant eller inte. Utan vi tror att det är en kombination av nyckeltal, andra utvärderingar, och faktiskt ibland sånt som inte går att mäta, andra värden och upplevelser. Om vi nu tycker att vi är bäst i Sverige och så upplever folk att det är dåligt. Så hjälper det ju inte hur bra nyckeltal vi har och hur bra utvärderingar vi har, om folket som nyttjar det tycker att det är dåligt. Så är det ju det som kommer att vinna.”

Bedömning av måluppfyllelse i centrum

I intervjuerna återkom ofta frågan att det ytterst handlar om bedömningar, förvisso delvis grundade på mätetal. Bakom skepsisen låg en längre tids ansträngningar med att försöka fånga t ex viktiga demokratiska mål i mätetal, såsom delaktighet i planering. Insikterna hade nyanserats med erfarenheten men det var ofta alltför lätt att se bristerna i indikatorerna eftersom utfallet kunde bero på mycket annat än det man avsåg att mäta. Därtill behövde datafångsten vara enkel och mätetalen föränderliga men också jämförbara, inte bara ytligt utan också på djupet, vilket ofta krävde att man hade avsevärd insikt i arbetssättet i respektive verksamhet.

”Vi har jättesvårt att hitta ett bra nyckeltal på delaktighet i planering till exempel. Antal samråd – ja, fast det beror ju på hur många planer det är. Antal personer är väl det vi fastnat för – hur många som är närvarande. Men det beror ju i sin tur på hur kontroversiell planen är. Ju mer kontroversiell förändring, desto mer folk. Så det är ju inget bra mått. ... Vi har tänkt några varv. ... Men jag tycker väl ändå att vi utvecklas och att vi fortsätter att utveckla nyckeltal. Dels måste de ju gå att få fram, det är ju en svårighet, utan alltför mycket arbete. Och ska de helst inte vara statiska. ... Men de ska ju vara jämförbara också. Jag vet ju bara vad jag hör, till exempel i kvalitetskedjan. Och det är ju också

vår erfarenhet – även om vi har samma nyckeltal så är det inte samma innehåll i de även om dom är lika formulerade. Det är ju hela tiden så att man måste gå på djupet och då märker man att man ändå mäter olika saker. Men det krävs ju att man får jobba ett tag tillsammans.”

På den principiella bogen förde en del intervjupersoner fram den mer grundläggande frågan om vad man egentligen kan kalla den sortens mätning som det kan bli frågan om i en kommunal verksamhet. Finns det verkligen skäl att prata om nyckeltal eller borde det kallas något annat? Och hur ser det egentligen ut med de orsakssamband som anspelas i t ex effektmåtten? Frågan blir ytterst om det finns tillräcklig kunskap för en rimlig kvantifiering, eller om förhastade sådana egentligen är meningslösa. Valet för Piteå kommun föreföll att stå mellan en 'prematur kvantifiering' och mer kvalitativa bedömningar, som måste bli mer subjektiva.

”För mig är ett nyckeltal ett verksamhetsmått som är särskilt viktigt i förhållande för den primära uppgiften för organisationen. Men i och med att kommunen har en så vidsyftande verksamhet, den är så bred och den är så sammansatt, så blir det svårt att tala om nyckeltal eftersom vi inte kan hitta den där typen av enkla mått – en liten uppsättning av enkla mått, eller tydliga mål. Och det där innebär att vi egentligen inte arbetar med nyckeltal, utan vi arbetar med en mängd verksamhetsmått som spänner från allt; processmått, till resursmått – alltså insatshistorier – till effekt, eller förmenta effektmått för egentligen fungerar dom ju inte riktigt som effektmått heller, eftersom vi inte på något meningsfullt sätt kan reda ut hur det vi gör vissa av dom saker som vi mäter och kallar för effektmått som till exempel arbetslöshetsnivån som till 95% styrs av helt andra faktorer än vår verksamhet, om man tänker i termer av att förklara varians, variationen i en sån variabel. Så egentligen blir det ju inte så mycket ett mått på det vi gör eller effekten av det vi gör, som ett mått på de förutsättningar vi har att arbeta med, som trender som finns i omgivningen och som styr deltagartillströmningen och såna saker. Det är klart att på marginalen kan vi påverka i viss mån. Ett nyckeltalstänkande driver ofta fram en prematur kvantifiering. Så att vi ibland skulle vara betjänta av – inte alltid och inte mest – men att säga att 'ett nyckeltal av det där slaget är komplett meningslöst – vi beskriver situationen kvalitativt istället utifrån det underlag som är'. Eller gör bedömningar. Och då blir det ju då tyvärr med högre grad av subjektivitet.”

Allt behöver inte mätas

Intervjusituationen var inte den första där frågan om mätetal aktualiserats. Tvärtom har medarbetare och politiker i Piteå haft omfattande diskussioner om mätbarhet i förhållande till den nya styrmodellen. I de flesta intervjuer diskuterades frågan om mätbarhet ur ett möjligheternas perspektiv: vad som är möjligt att uppnå och vad som är möjligt att göra även om man inte kan uppnå det som egentligen skulle behövas för verksamhetsstyrningen. Politikens perspektiv tillät istället större frihetsgrader att faktiskt välja kvantifiering eller icke kvantifiering utifrån synen på vad politiken handlar om. Allt behöver inte vara mätbart om man inte bestämmer sig för att det måste vara det.

”Det har ju varit en stor diskussion om det här med mätbarhet. Och jag brukar säga att som politiker tar jag mig rätten att ha fluffiga mål. Som har med hjärta och smärta att göra. För att det är det som är politik. Jag måste inte kunna mäta allting i procent eller antal eller kubik och kvadratmeter. Det finns andra värden. Och det har vi ju försökt att göra. Antingen att man analyserar i text, att man ställer frågor till medborgare eller annat. Och det ska väga lika tungt i en analys. Alltså, att mäta saker: vi kan inte säga att 98% av eleverna ska uppleva att dom inte är mobbade – då är det ju 2% som ska uppleva det, alltså förstår du? För mig blir det där jättekonstigt. Naturligtvis kan vi mäta det, men det kan ju inte vara ett mål att 98% ... Så det har varit viktigt att hitta andra saker än precisa indikatorer.”

Men mätetal kan ha betydelse

Trots den massiva kritik och skepsis mot mätetal som redovisats ovan pekade ändå flera intervjupersoner på betydelsen av nyckeltal, egentligen oavsett deras validitet och riktighet. Mätetalen skapade uppmärksamhet i organisationen genom de diskussioner som de gav upphov till. Det uppfattades också finnas en övertygelse hos medarbetarna att nyckeltalen ändå spelar en avgörande roll i organisationen, inte minst i förhållande till egna prestationer och det ansvar medarbetarna har för verksamheten.

”Nykkelalen är ju sånt som alltid diskuteras. Och sen finns det ju också en föreställning bland personalen att det här är något som är oerhört betydelsefullt för vårt ansvar.”

Nyckeltal och indikatorer spelar således en roll i Piteå kommun, delvis oavsett det omfattande ifrågasättandet av dem. I vissa fall fanns också kritik mot att kommunen inte använder sig av de mätetal som tas fram och rapporteras. Även om jämförelser med andra kommuner visar på sämre resultat eller gle sare finansiering av en viss verksamhet innebär det inte att man automatiskt får de resurser som skulle krävas för att nå en jämförbar nivå för finansieringen och på sikt även resultat. Förekomsten av mätning och jämförelse skapar alltså förväntningar på en mer objektivt rationell beslutsprocess, som ibland krockar med bedömningar inte bara av verksamheten utan av dess företrädares trovärdighet. Mätetalen existerar alltså i en förtroendekontext som faller det yttersta –subjektiva – avgörandet.

”Nu slog du huvudet på spiken ... Vi försöker köra upp nyckeltal rätt ofta. Men jag kan inte säga att man styr efter nyckeltal. Det gör man inte. Då skulle det se annorlunda ut. Vi har ett fullmäktigebeslut på att vi ska jämföra oss med jämförbara kommuner. ... Men man kan ju inte ha ett beslut som säger att vi ska styra efter nyckeltal om man inte gör det. Det är ju meningslöst. ... Och vi är gröna och röda här och vi har så mycket mindre pengar än här och ja, det händer ingenting. Och det är en svår argumentation att ta i organisationen – de här som ska lämna in uppgifter på allting. Varför då? ... Det är ett kopiöst material omkring mål och nyckeltal. ... Men det har ingen effekt. ... Det finns ett historiskt misstroende som vår förvaltning lider av, för att tidigare har man försökt blåsa dem i budgetberedningen: någonting har kostat en miljon men man har begärt två.”

En grundläggande svårighet som framförs i intervjuerna är uttolkningen av mätetalen; vad en variation i ett mätvärde betyder. Frånvaron av användbara tolkningsinstrument sågs som en avgörande svaghet i verksamhetsstyrningen. Tydlighet och enkelhet sågs som viktiga förutsättningar för en bra analys, samtidigt som många skäl talade för att det inte är realistiska förväntningarna givet verksamhetens karaktär. Men inte desto mindre pockar ödesfrågan på: hur kan man veta om en variation i siffrorna är bra eller dåligt?

”Dit vi inte har kommit och det som jag inte är nöjd med det är att bitta de här tydliga, enkla underlagen – indikatorerna – som gör att man kan göra en bra analys. Ja, nu pekar siffrorna såhär – är det bra eller dåligt?”

En viktig följdfråga blir hur allvarliga konsekvenser frånvaron av tydliga och enkla beslutsunderlag blir för verksamhetsstyrningen, inte minst när kommunen behöver hantera besvärliga situationer. Att en hård, kvantitativ styrning skulle vara mer effektiv i svåra situationer sågs dock inte som självklart. Styrningens hårdhet sågs inte sitta i själva kvantifieringen i sig. Piteås mjukare styrmodell hade ju visat sig väl så användbar för att klara tuffa budgetkrav tidigare.

”Tydliga mätbara mål har kanske större styreffekt i svåra tider, kan jag tänka mig. Fast vi har ju nyckeltal på ekonomi och ... Det här är väl en mjukare styrning kanske. Men visst jag tror att det går att dra åt tumskruvarna i det här systemet också. Det är ju det vi har gjort flera gånger. Och det styrs ju en del på ekonomiska mål också – absolut.”

Sammanfattningsvis

I synen på mätningens roll framstår förhållningssättet i Piteå kommun som minst sagt komplext. Utgångspunkten är skeptisk, med ett konstaterande om en generell övertro på nyckeltal, indikatorer och måtetal i största allmänhet. Det tydliga ställningstagandet för Piteå kommuns ”suspekta” mål är mer än tydligt, liksom den solklara distinktionen mellan mål å ena sidan och måtetal å andra sidan: i Piteå kommun är de aldrig samma sak. Ett måtetal är ett måtetal och ett mål är ett mål, dvs något helt annat. Denna distinktion går också hand i hand med betoningen av förståelsemål med medborgarens sammansatta och subjektiva perspektiv i centrum, något som i grunden är alltför komplext för att mäta. Som konsekvens vilar utsagor om grad av måluppfyllelse på bedömningar, eftersom det inte visat sig möjligt att formulera trovärdiga nyckeltal, trots att man tänkt och diskuterat många varv. Reflektionen blir att verksamheten är för bred och sammansatt för att fånga in några enkla nyckeltal. Att försöka styra med sådana nyckeltal skulle innebära en meningslös prematur kvantifiering. Istället måste styrningen – tyvärr – vila på subjektivitet.

I de omfattande diskussionerna om mätbarhet har politiken tagit sig friheten att hålla sig med fluffiga mål och hävda andra värden än de lätt kvantifierbara med anspråken att dessa ska väga lika tungt i analysen. Ute i verksamheten skapar indikatorerna uppmärksamhet och diskussion och uppfattas som viktiga för ansvarsfrågan. Samtidigt skapar de förväntningar på en mer objektiv rationalitet som ger upphov till besvikelse när de inte infrias eftersom siffrorna bedöms subjektiv i en förtroendekontext där tidigare försök

att taktisera straffas med misstro mot mätetal och åskanden om medel. Frånvaron av valida förklaringsmodeller som kan förklara vad variationer i mätetalen betyder ses som ett allvarligt problem som antagligen begränsar användbarheten av den hårda, kvantitativa styrningen, inte minst i besvärliga tider. Å andra sidan har Piteås exempel visat att den mjukare, kvalitativa styrningen varit väl så användbar för att ”dra åt tumskrubarna” med hårda besparingskrav.

I nästan alla väsentliga avseenden avviker Piteå kommuns syn på mätetal från de dominerande föreställningarna kring verksamhetsstyrning. Resonemangen är nyanserade och kritiska och mynnar ut i ett ställningstagande för ett styrsystem där mätetalen får en högst underordnad roll. Kvar återstår en verksamhetsstyrning som i allt väsentligt vilar på partiella indikatorer, men framför allt subjektiv bedömning av diverse underlag i förhållande till högst svårkvantifierade mål. Subjektiviteten ses som ett besvärande problem i Piteå kommuns styrmodell. Men en styrmodell byggd på prematur kvantifiering framstår som ett ännu värre öde.

2.6 Styrningens kärna

Skapa engagemang

I många av de mest centrala avseendena avviker Piteå kommuns syn på verksamhetsstyrningen och styrsystemet från vedertagna normer om styrnings- och kontrollbegrepp, målformulering och mätetalens roll. Frågan är då vad som ses som styrningens kärna i Piteå kommun. Det begynnande generationsskiftet i kommunen har varit ett starkt motiv till att vilja utveckla styrsystemet mot en högre grad av formalisering och flera intervjupersoner refererade till en undersökning där det framkommit att inte minst nya, unga och ambitiösa medarbetare tydligt efterfrågat en tydligare styrning, men inte som detaljstyrning utan snarare som tydlighet om uppdraget och ett tydligt mandat att agera i den riktningen. Poängen med formaliseringen av styrningen handlar alltså inte så mycket om att kompensera för bristande motivation med tydlighet i termer av detaljerade instruktioner och uppföljning, utan snarare att kanalisera den energi och engagemang som finns i en riktning som bekräftas av organisationen. Styrningen handlar alltså om att ge ledning åt dem som redan spontant är intresserade av att göra ett bra jobb.

”De vill göra ett bra jobb, de vill göra läxan rätt. Och i det vill de ha en tydligare styrning samtidigt som de vill ha ett mandat. ... Det är ingen detaljstyrning, men en prioritering och tydlighet och jag tror att det är lika mycket mandat man är ute efter.”

Skapa förståelse

Innebär då styrningen att ledningen kommunicerar mål som skapar förståelse av uppgiften och att detta också är det som ger styreffekten: att man gör rätt saker när man förstår vad som är poängen? I dialogen nedan söker forskaren (F) ett förtydligande från intervjupersonen (IP):

(F) "Vad är det som gör styreffekten? ... Räcker det att förstå, så gör man rätt sak?"

(IP) Jag tror ju det är lättare att göra rätt sak när man förstår, snarare än när man bara försöker förbättra nyckeltalen."

En kärna i styrningen av Piteå kommun är således förståelsen av de bredare målen, snarare än fokus på snävare nyckeltal. Ståndpunkten får också rent praktiska konsekvenser i implementeringen av de tekniska stödsystem som ledningssystemet baseras på. IT-systemet upphandlades, men behövde omfattande anpassningar för att stämma överens med Piteås styrmodell. Tekniskt sett är kärnan i Piteås styrning ett styrsystem som avstår från att orientera sig mot enskilda indikatorer och nyckeltal och gör en tydlig åtskillnad mellan måttetal å ena sidan och mål och bedömning av måluppfyllelse å andra sidan.

"Vi har ju köpt system som ska anpassas till vår styrmodell. Det var en del leverantörer som fick det lite kämpigt när de förstod att vi ska ha en fyragradig skala, den ska sättas helt manuellt, den ska inte baseras på – för de ville ju sätta sina temp-mätare efter nyckeltalen – nej, det ska sättas en subjektiv bedömning för respektive mål på en skala 1–4. Så nog hade de svårt att förstå vad vi egentligen var ute efter, för det är de ju inte vana vid. Till sist kunde de leverera det vi ville ha. Men det tog lång tid innan de förstod. För de tyckte att 'vi kan ju sätta det direkt till det här nyckeltalet' – sätta en temp-mätare till det. Men vi har ju inte såna mål. Och då blir det ju väldigt konkret att det inte är samma sak."

Analys i centrum

Redan i portalstudien, som väckte intresset för att studera Piteå kommuns styrmodell närmare, framkom tydligt att styrfilosofin satte analysen i främsta rummet. Betoningen av analysen och den politiska nivåns frihet att välja vilka mål de vill kom att understrykas än tydligare i denna studie, ibland så till den milda grad att nyckeltalen sågs som dess direkta motpol som kanske helst skulle rensas bort från den politiska kommunfullmäktigenivån för att inte stjälta för mycket uppmärksamhet. I det följande resonemanget nedan utvecklas också tanken om fokus på analysen till dess förlängning – i de åtgärder

som analysen leder till. Styrningens kärna handlar med andra ord förvisso om analys, men ytterst om att agera.

”Om jag får säga vad jag skulle vilja, så skulle jag vilja plocka bort nyckeltalen helt och hållet. För det är tjänstemannanivå. För vi har större kompetens att avgöra vilka nyckeltal – eller indikatorer – som vi behöver för att följa vad som händer. Men vi kommer aldrig att komma dit för att en del nyckeltal är så politiskt heta. Men ha kvar de då, så kan vi sätta de andra. Nyckeltalen behöver inte vara politiskt beslutade. ... Återföringen de får är en bedömning av måluppfyllelsen och till det en analys och den grundar sig ju på statistik givetvis, för det är ju svårt att analysera utan statistik, så är det ju. Men själva nyckeltalet i sig är ju inte särskilt intressant. Därför har vi ju i de senaste delårsrapporterna och årsredovisningen lagt statistiken som en bilaga, för vi tycker ju att det är innehållet i måluppfyllelsen och analysen som är det viktiga. Inte nyckeltalet. ... Och för att vara ännu tydligare, så är det ju egentligen åtgärder utifrån analysen som är det viktiga och där är politikernas ansvar.”

Förskjutningen av innebörden av styrningen har också konsekvenser för vilken aktörsgrupp som framstår som ägare av styrningen. När tyngdpunkten förskjuts från mätetal och statistik till själva analysen får inte längre ekonomerna samma starka ställning som brukligt i ekonomi- och verksamhetsstyrningen. Istället framstår deras kompetens som delvis bristande i fråga om att göra analysen. Siffror och statistik har successivt förpassats från huvuddokumentets kärna, till huvuddokumentets slut, för att så småningom hamna i bilaga. Meningarna går isär i fråga om huruvida detta ska förstås som att de förlorat betydelse eller ej. Klart är i alla fall att siffrorna förlorat sin tidigare helt centrala position i redovisningen. Istället är det analysen som står i centrum och utgör styrningens kärna.

”Det som har hänt är att detta med åtgärder har blivit ännu viktigare. ... Oftast är det inte ekonomerna som gör analysen, för de är lite för smalspåriga i sin analys. Det finns ett kompetensproblem när det gäller ekonomer. Men vi har några utbildningsdagar här i höst som handlar om analys. ... Att inte rabbla statistik utan att dra slutsatser om det. Jag tror att det handlar om en träningssak. Men jag tycker att vi har blivit bättre. Från början var statistiken i själva texten, sen lade vi den i slutet av huvuddokumentet och nu har vi den i bilaga.”

Bedömning i fokus

Ett genomgående drag i Piteås styrmodell är att graden av måluppfyllelse fastställs genom bedömningar. Utöver detta innebär bedömningarna ofta självskattningar, dvs att man själv bedömer hur väl den egna verksamheten levt upp till de mål man själv ställt upp. Förfaringssättet kan med gängse styrningsidéer te sig naivt: att förlita sig till människors skattning av den egna prestationen, snarare än att skapa ett objektivt, kvantitativt underlag. Kärnan i Piteå kommuns styrmodell gör snarast motsatt antagande: att det viktigaste i styrningen är att utveckla en förmåga att kritiskt granska sig själv och sina egna prestationer.

”Det förekommer ju de som fyller i en röd etta för låg måluppfyllelse. Och där har vi ju gått igenom, när man ska sätta betyg på sig själv, som ju det här på sätt och vis är: från början sätter man högt, man sätter lätta mål och högt betyg. Sen går det några år och så sjunker betyget. Och det är inte för att man blivit sämre. Utan för att man har blivit bättre på att kritiskt granska sig själv. Och det där har vi ju gått igenom. Första året var det grönt över allt – hä va så bra, hä va så bra. Men nu har vi det inte så längre, utan nu kan vi säga att, nej, här är vi inte bra, här har vi ett stort utvecklingsområde, det här skulle vi behöva göra mycket bättre.”

Att uppmärksamma vissa frågor

I sitt val av uppföljningsmetod har Piteå kommun valt att bejaka subjektiviteten. Men kan det verkligen fungera? Kan den skattning som görs verkligen vara sanningsenlig? Svaret på frågan om subjektivitet är en öppen förhandling om vad som kan vara en rimlig bedömning. Kärnan i Piteå kommuns styrning är alltså intersubjektivitet och förhandling.

”Nog har vi haft diskussioner. Då fastställer ju nämnden och skickar vidare till kommunstyrelsen, och vi har haft diskussioner både på tjänstemannanivå och på politikernivå: ’Hur kan ni påstå att ni har en tvåa’. Så den här diskussionen finns ju. ... Då har jag ju läst materialet som de har lämnat in. Och då hajar man ju till om man tycker att ’hur kan ni tycka att det här är en trea, jag tycker det är bara en tvåa’ ... Och då tittar jag på deras bedömning och underlaget och på deras analys. Och har de inte gjort någon analys, så frågar man ju: ’Hur kan ni göra den här bedömningen’. ... Oftast blir det ingen ändring, men de får förklara sig bättre.”

Hur kan man då förstå hur själva styrningen i Piteå kommun går till. Vad är det egentligen som ger styreffekten? De uppföljningar som görs, med analys och subjektiv uttolkning, fyller de verkligen en styrfunktion? En intervjuerson besvarade frågan med ett förtydligande om mekanismerna:

”Ja, jag tycker det. För det vi lyfter som mål är ju det vi jobbar med. För det kommunen sagt att vi ska jobba med, det jobbar vi med. ... Jag tycker väl att det på något sätt är värderingar som styr. Det här att lyfta fram barn och unga är ju en värdering som styr oss. Och samma är det med demokrati och öppenhet. Alltså, det man lyfter fram som viktigt, det blir ju styrande. Det tvingas vi jobba med. ... Och är ju en värdering vad man lyfter fram.”

Styreffekten i Piteå kommun uppnås alltså genom att vissa frågor uppmärksammas som viktiga och de värderingar som uttrycks i styrningen blir vägledande för hur verksamheten bedrivs. Betoningen på uttolkande analys i rapporteringen kan sägas vara andra änden av styrprocessen, uppföljningen av vad som blev och vad som ännu kan göras bättre. Om de värderingar som uppmärksammas och skapar prioritet är kärnan i styrningens första del, så är analysen kärnan i den senare delen. Styrningen är inte inriktad mot mätetalen i sig, utan den är substantiell och handlar om hur verksamheten och omvärlden fungerar och interagerar. Styrningens kärna i Piteå kommun är att tolka världen framåtsyftande.

”Det är ju en teori om verkligheten som man bygger upp ett sånt här styrsystem. Och de beskrivningar som görs där dom ska ju fånga väsentliga orsaks-verkans samband. Väsentliga mål-medel relationer, för att uttrycka det på det abstrakta viset. Nej, ambitionen där är bra, ambitionen att bygga en analys som är substantiell och som innebär en substantiell verklighetsbeskrivning. Det tycker jag är riktigt, jämfört med någon slags rutinhistoria att ’vi tänkte göra det här och det här är det vi gjort’, jämfört med att tolka verkligheten framåtsyftande. Och det där kan vi bli mycket bättre på. ... Men det får inte bli fänrutiniserat, utan det måste liksom vara insiktsfullt, för att kommunerna är kanske den mest komplexa organisation vi har i Sverige över huvud taget och den kommunala verksamheten är mångfacetterad där det är massor av perspektiv som bryts i och med att hela välfärdsproduktionen ligger här. Det finns i kommunen också en massa ambitioner som befolkningstillväxt och allt sånt där i folkomflyttningens tid. Jo, så det behövs en sån

analys men det behövs också ett underlag för en sådan analys och där tycker jag att det brister.”

Sammanfattningsvis

På det hela taget framstår kärnan i Piteå kommuns styrning som tydligt avvikande från gängse normer och föreställningar om verksamhetsstyrning. I intervjuerna förekom också spontan kritik mot de dominerande föreställningarna om hur styrning bör gå till. Behaviorism blir i detta sammanhang ett skällsord, som begränsar både synen på styrningen och synen på människors motivationsstrukturer.

”Det är en aspekt av styrning och ledning som vi inte har pratat om. I grunden så finns ju ett arbetsgivarperspektiv med lönesystemshistorier och sådana saker som blandas in i det här också och då kommer frågorna om piskor och morötter. Och i bakgrunden hittar vi Skinner och hela behaviorismen om att hoppa och dansa och pipa utifrån väldigt enkla styrsignaler och belöningsmekanismer. Där tror jag att man kan hitta en del riktiga avarter. Kanske inte att du märkt det här i den här kommunen, men olika berättelser som man kan ta del av.”

Om nu Piteå kommuns styrmodell är snarast en motpol till ett behavioristiskt synsätt, kan man då verkligen tänka sig att få en stark styreffekt utan tydliga, mätbara mål och belöningsmekanismer? Ett alternativt svar på frågan om kärnan i styrningen pekar mot värdegrund och förtroende, kanske grundat i kulturen.

”Jo, det tror jag. Jag är rätt övertygad om att man måste ha en gemensam värdegrund för att få en bra styrning. Du och jag måste vara överens om hur värden ser ut. Sen kanske vi inte behöver ha samma politiska åskådning, men vi måste åtminstone ha beskrivningen att idag finns Pite här och i framtiden så kommer vi att möta ungefär det här. ... Man måste ha mål. Men de behöver inte vara mätbara. ... Jag tycker det är ganska intressant – lite på sidan om. Det svenska kynnet på något sätt, kulturen, att processa saker. Jag jobbar ju ganska mycket med internationella frågor, jobbar mycket med Finland och sådär och vi är ju nära varandra. Där det finska, tornedalingarna, är ju mycket mer intresserade av målfokusering på något sätt. ... Så jag tror att vi har ett behov av att dela världsbild. Om vi bara är överens, så har jag förtroende för dig att leda mig. Men om du tror att vi ska jobba med något helt annat än vad jag tror, då har jag jättestora bekymmer.”

Kulturella förutsättningar för vad styrningen kan vara behöver inte bara handla om nationella kulturer, utan kanske mer specifikt om en ledningskultur som ibland kallas skandinaviskt management, eller mer organisationsspecifika ideal om hur ledning och styrning ska gå till. En intervjuperson gjorde direkta referenser till egna erfarenheter i den organisation som lyste tydligast under 80-talet med sin annorlunda ledningsfilosofi som bildade skola som gjorde djupa avtryck åtminstone i Skandinavien.

”Alltså jag är ju så gammal att jag jobbade under Janne Carlzon under hans tid på SAS och satt på hotelldelen. Och för mig är det här frågan om att bygga katedralen snarare än att flytta tegelstenar. Om inte min personal förstår verksamhetsidén utan tycker att vi bara håller på och gör så många olika saker ... om man inte fattar att det är en katedral man håller på med, då har man ju lite problem. Det är ekonomisk, ekologisk, social hållbarhet som är ledstjärnorna och för mig är ju det katedralen. Vi har en ort och vi måste överleva hållbart på den här orten: hur gör vi det? Och kommunen är ju en aktör. Och det är det alla medarbetare måste känna att de är med och gör.”

Men styrningens kärna som den beskrivits i Piteå kommun handlar inte bara om ledarskap och värderingar. Det handlar också i allt väsentligt också om att förstå den komplexa omvärld och den komplexa verksamhet man befinner sig i. Här har också kvantifiering och aggregering av information en roll att spela – inte för att förenkla och trivialisera mål, orsakssamband eller prestationer, utan för att bistå med ledtrådar i problemlösningen.

”Hur ska jag hitta något verktyg så att jag kan veta att besöksstrycket går upp i oktober. Då måste jag veta vad har vi gjort? Har vi annonserat? Är det något som händer i samhället på något sätt som vi inte fattar. Eller har vi för lite utbildningsplatser, eller har folk slutat flytta från stan. Och det där är ju berättelser, det är ju bara att ha stora öron, för de som jobbar i verksamheten de ser ju det där. Men jag vill ju se den och den och den biten tillsammans. För det är ju på samlad nivå som man hmmm kan klura på att det här betyder nog någonting.”

Styrningens kärna i Piteå kommun handlar huvudsakligen om substans: att intressera sig för det konkreta, snarare än i förenklningar och abstraktioner. Styrsystemet är utformat för att hantera det som uppfattas som relevant information, snarare än den information som är lättfångad. Konsekvensen blir

ett starkt fokus på de politiskt relevanta målen, som styrsystemet och dess IT-stöd därefter får anpassas efter. Uppföljningen sker också i relation till dessa mål, på bekostnad av den snävare objektiviteten i själva mätapparaten. Poängen med styrningen är att ge ledning till dem som vill göra ett bra jobb, genom att bistå med förståelse och mandat. Intresset för det substantiella återkommer i betoningen av analysen och åtgärderna. Det viktiga är att tolka världen framåtsyftande och uppskatta den egna måluppfyllelsen och framtida åtgärder utifrån en uppenbart fragmentarisk kunskap om orsakssamband och mål-medel relationer. Kompetensen för att göra analysen är bredare än vad en ekonom vanligen besitter och förmågan att kritiskt granska sig själv utvecklas i diskussioner om sanningsenlighet. Det som i grunden ger styreffekt är vad som uppmärksammas, vilka frågor som lyfts och de värderingar som avspeglas i prioriteringen. Men kärnan i styrningen är fokus på det substantiella, snarare än på ytan av abstrakt rapportering.

2.7 Organisation

Centralisering och decentralisering

Verksamhetsstyrning har en nära koppling till verksamhetens formella organisationsstruktur. Också i Piteå kommun sker utvecklingen av styrsystemet parallellt med en omprövning av hur organisationens struktur ska se ut. En grundläggande dikotomi i organisationsstrukturen är avvägningen mellan centralisering och decentralisering. I Piteås fall kan omorganiseringen och inrättandet av en ny styrmodell ses ur båda aspekterna: en centralisering genom en strävan att styra upp det informella, decentralisering genom bredare deltagande i planeringsprocessen över traditionella förvaltningsgränser.

”Jag kan nog tycka att det finns en centralisering i det. Dels att man gör en större förvaltning – man flyttar beslutande högre upp. Man ska bibehålla att det bara får vara tre chefnivåer, så det är ju en decentralisering. ... På det sättet kan man väl säga att det är en centralisering i och med att man flyttar processägandet högre upp i organisationen. Kommunchefen föreslås bli chef över förvaltningscheferna, vilket han inte är idag. ... I grunden kanske det handlar mest om att kommunstyrelsen ska återta den makt man bör ha som kommunstyrelse, som handlar om planprocessen etc. ... Men å andra sidan så är det en decentralisering. Just att man går upp ur sitt professionella dike och börjar se helheter i sig är en decentralisering i sig. Du erbjuds istället för att bara vara

handläggare, tillåts du att vara med i planprocessen på ett annat sätt och därigenom tillgodogör man sig ju fler expertområden och då blir ju också makten mer fördelad jämnt. Men ur ett linjeperspektiv är det en centralisering.”

I mer informell bemärkelse kan man prata om motsvarande horisontella och vertikala dimensioner som kan förstärkas eller försvagas inom befintlig struktur, till exempel genom hur verksamhetsstyrningen organiseras. Här ligger också frågor om horisontell samverkan över de vertikala stuprörsgränserna. Horisontella mål och relationer uppmuntras internt, liksom samverkan både internt och externt. I praktiken finns dock mycket kvar att önska.

”Nämnderna skulle behöva ta större ansvar för de övergripande målen. ... En person skulle behöva pekats ut som ansvarig för respektive mål. ... Det är nog möjligt att genomföra. ... Uppföljning är en sak, men vem skulle ha mandat att kunna genomföra det.”

Sammanfattningsvis

Ett uttryck som användes återkommande var ”hängrännan” som motsats till ”stuprören”. Det finns en medvetenhet och en uttalad ambition i kommunen att öka den horisontella dimensionen, även om det ser ut som en utmaning.

”Det pågår ju ett arbete nu att se över organisationen. Men jag tror att vi försöker att lyfta upp så mycket som möjligt i hängrännan när det gäller målstyrningen. Och det är ju det vi försöker förtydliga nu med den senaste förändringen. Men det har ju varit ambitionen hela tiden att målstyrningen ska vara i hängrännan. Det är ju därför vi har haft de strategiska områdena som gäller alla och de övergripande målen som gäller alla. Men vi har inte nått ända fram. Men stuprören är ju ... hur du än organiserar dig så kommer du att ha gränssnitt att hantera. På ett sätt är ju stuprören enkla för då skickar vi ju allting bara längst ned. Och så är det han högst upp som har ansvaret ändå.”

Imperativet att samverka sträcker sig också utanför kommunen. Här har omvärldsspaningen varit betydelsefull för att identifiera utmaningar som också sträcker sig utanför den egna kommungränsen, men på sikt kommer att få konsekvenser också innanför dessa.

”Vi har ju en hyfsad utveckling befolkningsmässigt, vi minskar inte och ökar inte heller i någon större utsträckning, men jämfört med våra grannkommuner går vi bra. Och vårt ansvar för våra grannkommuner och för kommunal välfärd i andra kommuner är ju enligt lagen obefintlig, men vi har ett moraliskt ansvar för [mindre omkringliggande kommuners] kommunala service. Slutsatsen är att om vi inte tar ett moraliskt ansvar för det så kommer vi att få ta ett ekonomiskt ansvar för det för att den naturliga flyttströmmen går från inlandet mot kusten. ... Så det är effektivisering som är drivkraften bakom samverkan. ... Det vi konkret gör är att vi delar på en del tjänster och finansierar t ex chef för räddningstjänsten. ... En indikator på att det här tänkandet har satt sig i kommunen är – det ena – ett ramförslag som är rätt omfattande som tar bort ett antal förvaltningar och slår ihop en massa expertisområden för att få bort stuprören ... Reaktionen när KS lade förslaget var att ”äntligen”. Min känsla är att organisationen är väldigt mogen för en sådan förändring, däremot kan det ju finnas kritik mot processen, men slutsatsen att vi ska få ihop det här och se till helheten och krattar ur stuprör och hängrännor och sluta ha en massa löv i där och så där. Det tycker jag nog man kan säga att där är man verkligen med. Åtminstone från förvaltningsledningen.”

Sammanfattningsvis pågår stora förändringar i Piteå kommun avseende organiseringen, främst internt men på sikt också för relationer utanför kommungränserna.

2.8 Design

Blir aldrig färdig

Piteå kommuns styrmodell är tydligt designad utifrån bestämda uppfattningar om vad som är viktigt, vilket ytterst visar sig i de specifika och ovanliga kraven på IT-stödet. Samtidigt framgår det tydligt i intervjuerna att det handlar om en läroprocess som ännu inte är avslutad.

”Nu jobbar vi just med att göra om det. Det är spännande hela tiden. Jag vet inte hur många gånger jag sagt att ’den här resan som vi gör med vår styrning och ledning’, för det känns verkligen som det är så.”

Trots de tydliga ställningstagandena för t ex fluffiga och suspekta mål eller subjektivitet i uppföljning och rapportering framstår ändå inställningen som öppen för förändringar. Omvärlden förändras och så kanske också förutsättningarna för verksamhetsstyrningen. Kanske har någon annan löst saker som ännu inte Piteå löst och kanske finns det ännu bättre styrmodeller än den som Piteå utvecklat. Kanske till och med tävlingsinstinkten vore något att väcka hos kommunens medarbetare?

”Vi har en styrprocess som är mer fokuserad på värdeord än på kvantitativa mål på något sätt. ... Analysen håller jag med om att det är det centrala. Allt är föränderligt och därför är det viktigt att analysera så att vi styr skutan rätt. ... Vi fokuserar väldigt mycket på analysen, på omvärlden och vårt förhållningssätt till omvärlden utifrån ett styrnings- och ledningsperspektiv. Men jag uppfattar det nog som att verksamheterna vill vara mer fokuserade på mål – att de vill vara det, inte att de är det. Och det är en utmaning för oss då kanske, fast vi kanske tycker att vi har rätt styrsystem jämfört med andra. Det är ganska mycket så i Piteå att det vi gör tycker vi är rätt och det andra gör tycker vi är fel – det är ett bra sätt att göra analyser på! [skratt] Så nog kan vi ta till oss av det, men det är inget vi gör idag, men nåt vi behöver tänka på i en framtid, att väcka tävlingsmänniskan i verksamheten, i enheterna.”

Styrmodellens design ses således som levande materia. Inget blir någonsin riktigt färdigt. Allt förändras ständigt. Så också verksamhetsstyrningen.

2.9 Graden av medvetenhet

En uttalad idé

En styrpraktik uttrycker ett visst synsätt, i det här fallet i fråga om verksamhetsstyrning; vilka förutsättningar den bygger på och hur den är tänkt att gå till. Precis som annan kunskap kan denna kunskap, detta synsätt, vara explicit och uttalat eller helt eller till delar implicit och omedveten. Graden av medvetenhet spelar kanske inte minst roll för förmågan att välja praktik och att medvetet utveckla den. Frågan ställdes således till intervjupersonerna huruvida det i Piteå kommun finns en medveten, explicit tanke om verksamhetsstyrningen så som den kommer till uttryck i kommunens styrmodell. Flertalet intervjupersoner bekräftade att en sådan medvetenhet finns:

”Absolut. När vi började modellera med styrsystemet och i de här fyra måluppfyllelsenivåerna, vi har ju då en gruppering som jobbar med kvalitetsutvecklingsfrågor – kvalitetskedjan – så diskuterade vi ju det här. Nu var det ju verksamhetsfolk och inte politiker, med det var tydligt, det var nog 100%-igt skulle jag säga, att: ’försöker ni styra oss från fullmäktigenivån med dom här nyckeltalen och bara tittar på det, då kommer ni inte att lyckas styra oss. Då kommer vi att hitta andra vägar. Då kan ni leka där, och så kan ni tro att ni styr.”

Styrpraktiken i Piteå kommun kan alltså sägas ha uppkommit i dialog med medarbetarna och i syfte att säkerställa en verklig styreffekt. Förhållningssättet bakom Piteås styrpraktik, med betoningen av förståelse kändes också igen som en medveten filosofi.

”Ja, absolut. Som ekonom tycker man att det är jättekonstigt först. Man vill ju ha tio nyckeltal och så vill man mäta dem. Och så ska jag kunna avgöra om det är måluppfyllnad eller inte. Och det ville ju våra revisorer i början också. Det var ju så de ville ha det. Så gjorde ju alla andra. Så kunde man bocka av: check, check, check. Men ju mer man jobbar med det ju mer uppenbart blir det ju att det inte går att mäta på det sättet. Vi kan aldrig fånga helheten i en kommun. Så att jag tror att det funkar. Men sen hur långt ut det når det är svårt att säga. Speciellt när man bara jobbat centralt – jag har aldrig jobbat ute i verksamheten. Men centralt, på ledningsnivå tror jag att man begripet det.”

Hur medveten är man då inom kommunen att denna styrpraktik skiljer sig från mängden? Finns det en medvetenhet om att detta är ovanligt? Är man medveten om att man tänker annorlunda om ledning och styrning?

”Pite är ju som eljest för det mesta. Nog är vi medvetna om att vi inte har samma styrmodell som alla andra. Men sen att vi medvetet har valt en annan styrmodell, så är det ju inte, bara för att sticka ut. ... Det passar väl vår organisation, kanske. Jag vet inte. Jag kan inte säga varför. Men inte har det varit bara ’att vi ska vara annorlunda, därför gör vi något annorlunda’. ... Nog kollade också på det där Balanced Scorecards och det där som drog som en ... Visst var vi och tittade på det med alla perspektiven och så. Men vi, vi har ju bara ett perspektiv. Det är medborgaren. ... Typiskt för hela Pite är ju att vi är lite eljest. ... Piteandan pratar man ju om – den finns. Det kunde vi se när vi gjorde

den här varumärkesundersökningen. Jag skulle nog säga att den står för att man är lojal och trygg. Kanske inte världens öppnaste. ... Det är en mycket stark social kontroll. Också inom organisationen. Det är nog ganska stora inslag av informell styrning, men när det brettar till så är det nog det formella som tar över.”

Sammantaget bekräftar intervjupersonerna att det finns en tämligen stor medvetenhet om att Piteå kommun valt en ovanlig väg i utformningen av sin styrpraktik och att den bland annat utmärks av en skepsis mot förenklingar och en bekräftelse av politikens primat att bestämma vad som är bra mål för verksamheten. Flera pekar på betydelsen av piteandan och självbilden som uppmuntrar benägenheten att tänka själv.

3. Piteå kommuns styrpraktik: en lokal företeelse

3.1 Avsteg från traditionella bilden av verksamhetsstyrning

Det intervjumaterial som presenterats här ovan lyfter med all önskvärd tydlighet fram Piteå kommuns styrmodell som ett medvetet avsteg från gängse teorier och dominerande praxis inom verksamhetsstyrning. Framför allt avviker Piteå från den starkt formaliserade synen på styrning, med fokus på styrsystemet snarare än på sammanhanget där det ska göra nytta, från en snäv syn på styrning och kontroll som övervakning, från imperativen tydliga mål och mätning som styrningens kärna, centralisering och design som ett rationellt en-gång-för-alla beslut. Istället lyfter Piteå som case fram helt andra aspekter av styrning i sin praktik som redovisas i tabellen nedan.

Figur 1.

Aspekt	Kännetecken	
	Piteå Kommuns styrpraktik	Traditionell verksamhetsstyrning
Kulturell kontext	Informella relationer, starkt socialt kapital, utmaningar, förändring	Perifert eller irrelevant för styrningens funktion
Fokus och existensberättigande	Politik, värdegrund Medborgaren, effektivitet i bred bemärkelse	Top-down hierarki, kostnadskontroll
Styrnings- och kontrollbegrepp	Kontroll som omvärldsanpassning (som att cykla – riktning men också balans)	Cybernetisk kontroll
Syn på mål	Överlappande, tolkande, förståelseinriktade	Tydliga, mätbara mål
Mätningens roll	Mätetalen är inga mål, Partiella indikatorer att tolka för analys och värdering	Fokus på output-standarder, budgetar
Styrningens kärna	Analys, självvärdering, förståelse; Tydlighet och mandat	Extern motivation genom strävan mot fastställda normer för mätvärden
Organisation	Centralisering genom en strävan att styra upp det informella, decentralisering genom bredare deltagande i planeringsprocessen över traditionella förvaltningsgränser Horisontella mål och relationer uppmuntras internt, samverkan både internt och externt	Centraliserad kontroll genom budget och uppföljning; decentralisering av beslut genom incitament att uppnå budget.
Design	En läroprocess	Rationell optimering

En tydlig förutsättning för utformningen av kommunens styrmodell är den långa politiska stabilitet som format informella relationer och ett starkt soci-

alt kapital, vilket i sin tur möjliggör en mer informell styrning. En delvis motsatt kraft är de utmaningar och förändringsbehov som kommunen blivit varse genom sin ambitiösa omvärldsbevakning. Lite motsägelsefullt kanske, skapar omvärldsbevakningen ett krismedvetande som driver fram en mer formaliserad styrning, samtidigt som den informella basen och det sociala kapitalet möjliggör en formell styrning med många starkt informella och subjektiva inslag, som ytterst möjligen balanseras med en stark social kontroll.

Verksamhetsstyrningen innebär inget självklart imperativ i Piteå. Istället hämtas fokus och existensberättigandet för verksamhetsstyrningen i politiken och dess värdegrund, som sätter medborgarens väl och ve i förgrunden och definierar effektivitet inte i snävare termer av kostnadskontroll, utan snarare i termer av värde för medborgaren.

Styrnings- och kontrollbegreppen blir därmed också annorlunda och vidare definierade. Styrningen handlar inte om kostnadskontroll eller övervakning. Snarare handlar styrning om omvärldsanpassning och kontroll om att veta vad man håller på med. Det hela liknas med att cykla: man behöver både riktning och balans.

Frånvaron av övervakningsimperativ i synen på styrning och kontroll möjliggör en friare syn också på målformuleringarna. Det måste inte handla om tydliga mätbara mål. Dessutom är det inte de aktörer som närmast förknippas med verksamhetsstyrning – ekonomerna – som sätter agendan. Det gör politikerna och de tar sig friheten att formulera målen på det vis som passar politiken, snarare än utifrån vad som lätt låter sig kvantifieras.

I fråga om mätning görs en knivskarp skillnad mellan mätetal och mål: ett mätetal är aldrig ett mål, utan på sin höjd en partiell indikation på något mål. För att kunna uttala sig om måloppfyllelse måste mätetalen däremot kompletteras med annan information – inklusive sådant som inte alls kan kvantifieras – som underlag för en tolkning och värdering i förhållande till politiskt valida mål.

Styrningens kärna kommer således att handla om det substantiella, snarare än om det mätbara. Det är den substantiella analysen, självvärderingen och förståelsen av omvärlden och verksamheten som ger styreffekt, tillsammans med tydlighet i uppdrag och mandat.

Organisatoriskt finns både inslag av centralisering och decentralisering: centralisering genom en strävan att styra upp det informella, decentralisering genom bredare deltagande i planeringsprocessen över traditionella förvalt-

ningsgränser. Horisontella mål och relationer uppmuntras internt, samverkan både internt och externt, även om lång väg återstår.

Designen av styrsystemet uppfattas i stora drag som en läroprocess och en ”resa” med att utforma verksamhetsstyrningen i smått som stort.

3.2 Det principiellt intressanta: lokalt avvikande styrpraktiker

Mycket av det som Piteå kommun avfärdar som orimligt, onödigt eller orealistiskt är sådant som förknippas med traditionella normer och förväntningar kring verksamhetsstyrning. Den kulturella kontexten antas vara irrelevant och aktörer förväntas agera som ”economic man”, d v s individuellt nyttomaximerande individer utan några som helst inslag av altruism. Fokus ligger i allmänhet på det formella informationssystemets utformning vars existensberättigande framstår som självklart utan vidare legitimering. Styrning och kontroll uppfattas i huvudsak som instruktion eller målstyrning mot förutbestämda målvärden. Mätningen gentemot dessa målvärden får en mycket framskjuten roll, som själva den styrmekanism som garanterar åtgärder vid avvikelse från förväntningarna. Styrningens kärna blir de belöningar och bestraffningar som utdelas i förhållande till eventuella avvikelser från angivna målvärden och dessa belöningar och bestraffningar antas vara det som får individer att anpassa sig till fastställda mål. Den organisatoriska kontexten antas vara primärt vertikalt organiserade hierarkier och design en fråga om rationell analys med marginella förändringar över tiden.

När Anthony (1965) definierade verksamhetsstyrningens område och teoretiska kärna – som rationell strategiimplementering – gjorde han det utifrån tre grundidéer: cybernetiska styrprinciper, avgränsningen mot strategiformulering och operativ styrning, styrning i en gemensam finansiell dimension. Den substantiella orientering som ovan beskrivits som analys och förståelse skulle i klassiska verksamhetsstyrningssammanhang hänföras till områden utanför verksamhetsstyrningens domäner. Analysen skulle snarast ses som ett led i strategiformuleringen – med sina betydande inslag av osäkerhet och därmed irrationalitet i beslutsfattandet. Förståelse, förtroende och andra sociala mekanismer i styrprocessen har i allmänhet definierats som ledarskap. Den principiellt intressanta frågan är dock om allt detta som i Piteå kommun kan kallas för den substantiella – den konkreta, verkliga – styrningen verkligen bör hänföras till domäner utanför styrningen. Med andra ord: bör vi kalla det substantiella för strategi och ledarskap eller styrning och kontroll? Argumentet för att inkludera detta i verksamhetsstyrningen innebär att

styrmodellen inte enbart handlar om ledarskap, utan faktiskt också omfattar vad som traditionellt sett som verksamhetsstyrningens kärna: det formella informationssystemet och dess inkarnation i tekniska IT-stöd.

Referenser

- Almqvist, R. & Wällstedt, N. (2010). Organisation och styrning. I Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R. Jonsson, L., & Ramberg, U. (Eds.) En referensram för studier av kommuner i förändring. *Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie*, Rapport 2, Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.
- Anthony, R. (1965). *Planning and control systems: a framework for analysis*. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Anthony, R. & Govindarajan, R. (2007). *Management control systems*. McGraw Hill.
- Geertz, C. (1973). Thick Description: Toward and Interpretive Theory of Culture. In *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*, Basic Books, pp. 3–30.
- Pinshot, G. (2004). Innovation Through Intrapreneuring, I Katz, R. (Ed.) *The Human Side of Managing Technological Innovation*, Oxford University Press, pp. 261–268.
- Putnam, R.D. (1996). *Den fungerande demokratin: Medborgarandans rötter i Italien*, SNS Förlag.
- Seddon, J. (2005). *Freedom from Command & Control: Rethinking Management for Lean Service*, CRC press.
- Simons, R. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Harvard Business School Press.
- Whittington, R. (2011). The practice turn in organization research: Towards a disciplined transdisciplinarity, *Accounting, Organizations and Society*, 36, pp. 183–186.

