

# Att styra sig igenom besvärliga situationer

Kommunal styrning  
som tradition, trans-  
aktion och relation

Roland Almqvist  
Niklas Wällstedt

RAPPORT 23

# Att styra sig igenom besvärliga situationer

Kommunal styrning som tradition,  
transaktion och relation

Roland Almqvist  
Niklas Wällstedt

Denna rapport är den tjugotredje i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

### **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 978-91-87454-09-7

© KFi tillsammans med författarna 2013

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)

# Innehåll

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning.....                                                   | 5  |
| 1. Att styra sig igenom besvärliga situationer .....                  | 7  |
| a. Inledning.....                                                     | 7  |
| b. Rapportens analytiska ramverk .....                                | 9  |
| I. Det traditionella systemet.....                                    | 10 |
| II. Det transaktionella systemet .....                                | 10 |
| III. Det relationella systemet .....                                  | 12 |
| IV. Sammanfattning .....                                              | 14 |
| c. Tillvägagångssätt och fallbeskrivning .....                        | 15 |
| I. Tillvägagångssätt .....                                            | 15 |
| II. Fallbeskrivning .....                                             | 16 |
| 2. Järfälla – den budgetstyrda kommunen.....                          | 17 |
| a. Inledning.....                                                     | 17 |
| b. Kommunens utveckling och hinder på vägen .....                     | 18 |
| c. Den finansiella krisen 2008.....                                   | 19 |
| d. Budgettraditionens genomslag i verksamheten .....                  | 20 |
| 3. Stockholms stad – den transaktionella organisationen .....         | 24 |
| a. Inledning – några viktiga händelser och krisen som kom av sig..... | 24 |
| b. Krympande resurser – en ständig utmaning? .....                    | 26 |
| c. Hur hanteras besvärliga situationer?.....                          | 27 |
| d. Mot en tydligare ekonomistyrning .....                             | 28 |
| e. Mot en tydligare resultatstyrning.....                             | 30 |
| f. Styrsystemets relevans – en kommunikativ konstruktion .....        | 35 |

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4. Piteå kommun – den relationella organisationen .....                             | 41 |
| a. Inledning – några viktiga händelser och<br>konsten att skaffa sig fallhöjd ..... | 41 |
| b. Hinder och framgångsfaktorer i besvärliga situationer .....                      | 45 |
| c. Piteås styrsystem – relation med inslag av transaktion .....                     | 48 |
| d. När relation möter tradition.....                                                | 52 |
| 5. Styrning igenom besvärliga situationer .....                                     | 56 |
| a. Hur kan styrsystem vara till hjälp i besvärliga situationer? .....               | 58 |
| b. Framtidens styrsystem – en kombination av<br>transaktion och relation? .....     | 60 |
| Referenser .....                                                                    | 63 |

# Sammanfattning

Kontinuerlig effektivitet, god ekonomisk hushållning samt styrning och ledning är ord som alla som arbetar i, eller företräder en kommun, måste ta ställning till mer eller mindre dagligen och väl fungerande styrmodeller har varit prioritet åtminstone sedan mitten av 90-talet i många kommuner eftersom de setts som en förutsättning för att hantera besvärliga situationer. Samtidigt har detta inte skett utan problem vilket innebär att implementering och användning av ett nytt styrsystem kan innebära en besvärlig situation i sig. Denna rapport behandlar främst olika styrsystems egenskaper och hur dessa egenskaper påverkar en kommunal organisations kapacitet att hantera besvärliga situationer, vilka egenskaper som underminerar samma kapacitet men också hur olika rationaliteter inom samma system skapar problem och förutsättningar för varandra. Kort sagt handlar denna rapport om hur organisationer kan styras genom besvärliga situationer, inklusive de situationer som uppkommer genom styrsystemet självt.

Utgångspunkten för rapporten är att styrsystemet är till för att få alla i organisationen att dra åt samma håll men att detta försvåras av den diversifierade kommunala organisationen där en mängd underorganisationer, funktioner och yrkesgrupper ska koordineras för bästa möjliga måluppfyllelse. Rapporten utgår också från de svårbrutna traditioner som finns inom dessa väl etablerade underorganisationer, funktioner och grupperingar där nya sätt att värdera och skapa värde i organisationen ofta möts av motstånd från de som har ett mer traditionellt förhållningssätt, dels till styrning och förvaltning av organisationen, men också till hur kommunal service skall produceras på ett professionellt sätt. För att bryta eller, i vissa fall, dra nytta av dessa traditioner behöver ett styrsystem fånga upp och kommunicera de värden som den kommunala organisationen står för. Det traditionella systemet behöver alltså kompletteras med andra typer av infallsvinklar för att kunna utvecklas och förbättras. Här tar rapporten hjälp av Broadbent och Laughlins (2009) ramverk, som lyfter fram två generella sätt att närma sig problematiken med traditionella system i en organisation. Genom att följa Broadbent och Laughlin, argumenterar vi för att ett styrsystem, förutom att

vara *traditionellt*, antingen kan vara *transaktionellt*, d v s underbyggt av en instrumentell rationalitet, eller *relationellt*, d v s underbyggt av en kommunikativ rationalitet. Vi argumenterar också för att det är genom att balansera dessa rationaliteter och vara medveten om dess styrkor och svagheter som ett styrsystem kan användas för att fånga upp och identifiera de största utmaningarna – den grundläggande förutsättningen för att framgångsrikt styra sig igenom dem. Det är när rationaliter och systemtyper möts och utvecklar varandra som styrsystem stöter på dessa utmaningar, där dilemman och paradoxer uppstår, men det är också i dessa möten som styrsystem kan uppnå sin fulla potential.

Målet med rapporten är att ge kommunerna ytterligare verktyg för att skapa väl fungerande styrsystem som kan användas för att styra sig igenom besvärliga situationer. Rapportens ramverk lägger grunden för en diskussion om vilka problem som kan tänkas uppstå i designen av ett styrsystem, men det ger också en del svar på vilka lösningar som kan vara viktiga givet det tänkesätt som genomsyrar en organisation. Detta görs genom att analysera empiri från tre kommuner som ingår i det nationella kommunforskningsprogrammet för att påvisa vilka konsekvenser de traditionella, transaktionella och relationella egenskaperna kan få för styrsystemets funktion och kapacitet att hantera besvärliga situationer och skapa värde.

# 1. Att styra sig igenom besvärliga situationer

## Inledning

Effektivitet, god ekonomisk hushållning samt styrning och ledning är ord som alla som arbetar i, eller företräder en kommun, måste ta ställning till mer eller mindre dagligen. Det understryks inte minst tydligt i de rapporter som publicerats inom ramen för det nationella kommunforskningsprogrammet (NatKom). Problemet att få alla i kommunen att dra åt samma håll och bidra till effektiviteten börjar redan i relationen mellan politiker och högre tjänstemän (Jonsson med flera, 2012), men begränsas inte till det utan är aktuellt på alla nivåer i organisationen. Vem som ska göra vad, hur det ska göras, vem som har ansvar för helheten och vem som ska sköta detaljerna är svårigheter som behöver hanteras (Nilsson och Wänström, 2011). Som lösning på dessa problem nämns ofta nyskapande och väl fungerande styrmodeller och ledningssystem (Nilsson, 2012a) vilka ska understödja koordination och organisatorisk handlingskraft (Nilsson, 2012b).

Väl fungerande styrmodeller har varit prioritet åtminstone sedan mitten av 90-talet i många kommuner eftersom de setts som en förutsättning för att hantera besvärliga situationer (se Wällstedt, Grossi och Almqvist, 2013). Samtidigt har detta inte skett utan problem (för en litteraturgenomgång, se Almqvist och Wällstedt, 2010), vilket gör att implementering och användning av ett nytt styrsystem kan innebära en besvärlig situation i sig. Denna rapport behandlar främst olika styrsystems egenskaper och hur dessa egenskaper påverkar en kommunal organisations kapacitet att hantera besvärliga situationer, vilka egenskaper som underminerar samma kapacitet men också hur olika rationaliteter inom samma system skapar problem och förutsättningar för varandra. Kort sagt handlar denna rapport om hur organisationer kan styras genom besvärliga situationer, inklusive de situationer som uppkommer genom styrsystemet självt. Själva implementeringen kommer att behandlas mycket översiktligt, medan användningen och iscensättningen av styrsystemet och dess bakomliggande rationaliteter spelar en framträdande roll i denna rapport.



Utgångspunkten för rapporten är att styrsystemet är till för att få alla i organisationen att dra åt samma håll men att detta försvåras av den diversifierade kommunala organisationen där en mängd underorganisationer, funktioner och yrkesgrupper ska koordineras för bästa möjliga målpuppfyllelse. Rapporten utgår också från de svårbrutna traditioner som finns inom dessa väl etablerade underorganisationer, funktioner och grupperingar där nya sätt att värdera och skapa värde i organisationen ofta möts av motstånd från de som har ett mer *traditionellt* förhållningssätt, dels till styrning och förvaltning av organisationen, men också till hur kommunal service skall produceras på ett professionellt sätt (se till exempel Burns och Scapens, 2000). För att bryta eller, i vissa fall, dra nytta av dessa traditioner behöver ett styrsystem fånga upp och kommunicera de värden som den kommunala organisationen står för. Det *traditionella* systemet behöver alltså kompletteras med andra typer av infallsvinklar för att kunna utvecklas och förbättras. Här tar rapporten hjälp av Broadbent och Laughlins (2009) ramverk, som lyfter fram två generella sätt att närma sig problematiken med traditionella system i en organisation. Genom att följa Broadbent och Laughlin, argumenterar vi för att ett styrsystem, förutom att vara traditionellt, antingen kan vara *transaktionellt*, d v s underbyggt av en instrumentell rationalitet, eller *relationellt*, d v s underbyggt av en kommunikativ rationalitet. Vi argumenterar också för att det är genom att balansera dessa rationaliteter och vara medveten om dess styrkor och svagheter som ett styrsystem kan användas för att fånga upp och identifiera de största utmaningarna – den grundläggande förutsättningen för att framgångsrikt styra sig igenom dem. Det är när rationaliter och systemtyper möts och utvecklar varandra som styrsystem stöter på dessa utmaningar, där dilemman och paradoxer uppstår, men det är också i dessa möten som styrsystem kan uppnå sin fulla potential.

Målet med rapporten är att ge kommunerna ytterligare verktyg för att skapa väl fungerande styrsystem som kan användas för att styra sig igenom besvärliga situationer. Rapportens ramverk lägger grunden för en diskussion om vilka problem som kan tänkas uppstå i designen av ett styrsystem, men det ger också en del svar på vilka lösningar som kan vara viktiga givet det tänkesätt som genomsyrar en organisation. Detta görs genom att analysera empiri från tre kommuner som ingår i det nationella kommunforskningsprogrammet för att påvisa vilka konsekvenser de traditionella, transaktionella och relationella egenskaperna kan få för styrsystemets funktion och kapacitet att hantera besvärliga situationer och skapa värde.

## Rapportens analytiska ramverk

Tanken att ett fungerande styrsystem formas i en balans mellan olika perspektiv är knappast ny. Till exempel det balanserade styrkortet (Kaplan och Norton, 1992) är ett typexempel på detta tänkesätt. Samtidigt är det också väl känt att styrning knappast någonsin handlar om att *vara i balans* utan snarare om att *ständigt balansera*, allt eftersom nya utmaningar uppstår såväl i omvärlden som i den egna organisationen. Styrning i alla typer av organisationer står därför ständigt inför dilemman och paradoxer (se till exempel Johanson med flera, 2006) där det gäller att bestämma sig för vad som ska balanseras och hur prioriteringar ska göras. Ett fungerande styrsystem behöver vara till hjälp för att samla in information om vad som bör göras, hur det ska göras, varför just det ska göras och med vilka resurser. Det behöver också se till att detta förmedlas ut i organisationen, understödja att det blir gjort och dessutom ligga till grund för uppföljning, utvärdering och utveckling. Detta kräver situationsanpassning, d v s även om det finns principer som kan vara överförbara mellan organisationer, behöver varje organisation skapa sitt eget styrsystem utifrån sina egna förutsättningar och ideal (se också Bjurström, 2013).

Detta innebär inte att varje organisation behöver ”uppfinna hjulet” på nytt, snarare betyder det att en organisation behöver veta varför de bygger upp sitt styrsystem som de gör och vad det kan få för konsekvenser. Rapporten använder sig därför av begreppet rationalitet som grund för ett styrsystems uppbyggnad och användning. Enligt Broadbent och Laughlin (2009) kan ett styrsystem antas vara grundat på en sammanhängande rationalitet, men innefatta inslag av andra rationaliteter, dels som helhet, men kanske främst på olika organisatoriska nivåer. Olika rationaliteter på olika nivåer leder därför till att det går att finna olika delsystem inom organisationen; delsystem som organisationen kan dra nytta av men som också kan bli problematiska när de ska fungera samtidigt. Rationaliteten bakom varje system avgör således hur systemet används: även om två system ser snarlika ut rent formellt, kan de fungera helt olika i praktiken beroende på det synsätt, rationalitet, som ligger bakom dess konstruktion. Rationaliteten antas därmed påverka systemets funktion och egenskaper i mycket hög grad. Detta är något som denna rapport tar fasta på och försöker analysera. Genom empirin fastslås det vilken idealtyp; den traditionella, transaktionella eller relationella, varje fallorganisations styrsystem ligger närmast. Därefter är ambitionen att identifiera om, och i så fall var och hur, detta system fungerar tillsammans med, eller till och

med omformas av, andra idealtyper i organisationen. I det följande beskrivs de tre idealtyperna, samt de rationaliteter som ligger bakom dessa.

### **Det traditionella systemet**

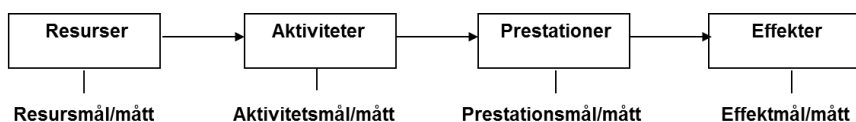
I ett traditionellt system ligger fokus på effektiva processer för den egna verksamheten. Det går därför att säga att det traditionella systemet bygger på en processuell rationalitet som underbygger ett effektivt och enkelt genomförande av ett traditionsenligt arbetssätt. Detta manifesteras till exempel på ledningsnivå ofta av ett tydligt fokus på tydliga och väl genomarbetade budget- och ekonomistyrningsprocesser. På verksamhetsnivå är ett traditionellt system ofta uppbyggt kring en yrkesmässig logik baserad på vad som fungerat sedan länge. Rutiner är väl inarbetade och det är svårt att införa nya regler och arbetssätt. När två olika traditionella system möts, leder det inte sällan till konflikter då företrädarna för respektive system har väl inarbetade sätt att kommunicera sinsemellan samt värdesätter liknande saker utan att detta behöver diskuteras, vilket gör det svårt att mötas över gränserna (se Lapsley, 2008) .

Traditionella system ses därför inte sällan som problematiska, framför allt från ledningsnivå, men de kan också innebära svårigheter för verksamheten i sig. Bland annat kan det vara svårt för nya medarbetare att komma in i en starkt traditionell verksamhet. Det kan också vara svårt att fånga upp det som fungerar väl och föra det vidare till andra verksamheter eftersom värderingar och kommunikation kan bli väldigt specifika i ett inrutat traditionellt system. Den processuella rationaliteten leder gärna till ett snävt synsätt på vad som bör göras i den specifika verksamheten och det kan bli svårt för andra intressen att göra sig hörda. Detta är naturligtvis särskilt bekymmersamt ur ett kommunalt styrperspektiv där de politiskt bestämda målen ska genomsyra verksamheten. Det är dock viktigt att komma ihåg att de regler och rutiner som finns inom ett traditionellt system har skapats och omskapats under lång tid, vilket innebär att det i allmänhet finns en professionalism och mycket kunskap om vad som skapar värde samt hur detta ska göras inom detta system. Dessutom kan den processmedvetenhet som ofta finns, tack vare den processuella rationalitet systemet bygger på, vara en resurs som går att utnyttja även för förändringar och förbättringar utifrån.

### **Det transaktionella systemet**

Det transaktionella systemet bygger på en instrumentell rationalitet. Broadbent och Laughlin (2009) bygger här sitt ramverk på Weber, som menar att

denna rationalitet grundar sig på antaganden om vilka medel som ska uppnå vilka mål. Detta system, i sin rena form, är därför till sin natur först och främst teoretiskt och baserat på mått och mätningar. För att detta ska fungera på ett meningsfullt sätt krävs också en långtgående formalisering av de mål som ska uppnås och de medel som ska användas: För att kunna mäta och följa upp verksamheten krävs det att dessa mål och medel är väl definierade. Den huvudsakliga teoretiska idé som den instrumentella rationaliteten, och därför också det transaktionella systemet, bygger på är enligt Modell och Grönlund (2006) den generella värdekedjan. Denna värdekedja presenteras i figur 1.



**Figur 1. Den instrumentella rationaliteten**

Antagandet är här således att resurser ska användas till aktiviteter som leder till prestationer i verksamheten, vilket sedermera ger upphov till yttre effekter i samhället. Den instrumentella rationaliteten innebär en strävan efter att använda resurserna så effektivt som möjligt för att uppnå de uppsatta mål som finns. Inbyggt finns också idén om uppföljning och utveckling av verksamheten, vilket leder till ett behov av information om vad som fungerat väl respektive mindre väl för att kunna fatta beslut om annorlunda resurstilldelning och/eller behov av förändrade eller utvidgade aktiviteter. Därför går det också att argumentera för att olika typer av mått är ett naturligt komplement till den instrumentella rationaliteten när det kommer till att skapa ett system för hög måluppfyllelse, inte minst eftersom mått kan användas och ses som meningsfulla för dem som ska fatta beslut på ledningsnivå.

Broadbent och Laughlin kallar således det system som bygger på instrumentalism för ett transaktionellt system. Användningen av begreppet ”transaktion” antyder att de teoretiska sambanden i figur 1, i kombination med den kvantifiering som mätning innebär, påverkar varandra enligt logiken att en ökning till vänster i figuren bör leda till en motsvarande ökning i pilens riktning, det vill säga en överföring, transaktion, från vänster till höger. Samtidigt är det väl känt att det också går att direkt förbättra aktiviteterna för att uppnå bättre prestationer, utan att för den skull behöva öka resurstilldelningen. Den logik som det transaktionella systemet bygger på möjliggör därför

insatser tidigt i kedjan eftersom antagandet är att problem med måloppfyllelse i allmänhet har sitt ursprung "till vänster" om de mål som inte uppfylls. Om till exempel prestationerna håller för låg nivå, är det möjligt för ledningen att utkräva ansvar av de som är ansvariga för aktiviteterna i verksamheten och kräva bättring.

Begreppet "transaktion" implicerar även ett byte av ägarskap: När en trans-aktion skett, har också en förändring i ägarskap skett. Det är inte alltid lätt att se vilka eller vems aktiviteter som lett till goda prestationer. Inte minst anses det mycket svårt att avgöra vilka prestationer som leder till goda effekter i samhället och vem det är som bidragit till detta. Enligt logiken i figur 1 är det viktigt för organisatoriska enheter att bibehålla kontrollen över sina resurser för att kunna påvisa att just deras aktiviteter och prestationer lett fram till goda effekter eftersom det kan förväntas att låga resultat "till höger" kommer att innebära konsekvenser för enheterna "till vänster" genom förändrad resurstilldelning eller krav på förbättrade aktiviteter. Detta förstärks sedan genom ambitionen att följa upp, effektivisera och utveckla verksamheten genom att identifiera "rätt" resurstilldelning och "rätt" typer av aktiviteter för god måloppfyllelse. Det strategiska utnyttjandet av ett transaktionellt system kräver därmed kunskap om vilka medel som lett till vilken måloppfyllelse.

På en övergripande nivå är det transaktionella systemets styrka att det gör det enkelt att visualisera det som händer i organisationen, samt att det underlättar analys och insatser från ledningsnivå. Detta eftersom det har en stark teoretisk underbyggnad om sambandet mellan mål och medel, det vill säga bygger på en kraftfull instrumentell rationalitet. De nackdelar som förs fram av Broadbent och Laughlin är dess top-down karaktär, i vilken det blir svårt för verksamhetens företrädare att genom egna analyser hävda vad som kan förbättras. De formella mål och de mått som ska mäta uppfyllelsen av dem kan lätt hamna för långt från verksamheten. I extrema fall leder ett transaktionellt system till att de mål som sätts upp och de mått som används blir praktiskt oanvändbara för verksamheten och bara ett sätt för ledningen att visa handlingskraft i form av ändrad resurstilldelning eller ansvarsutkrävande.

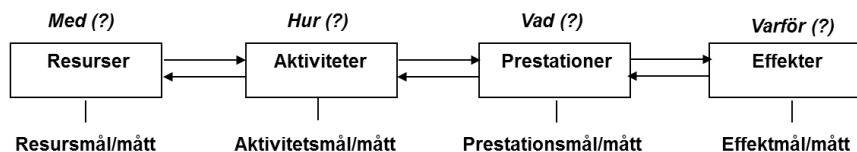
### **Det relationella systemet**

Det relationella systemet bygger på en kommunikativ rationalitet. Broadbent och Laughlin (2009) tar sitt avstamp i Habermas idéer om kommunikativ handling och möjligheten för alla röster inom organisationen att göra sig

hörda. I sin rena form innebär den kommunikativa rationaliteten just en strävan efter detta: Att ta vara på alla röster och erfarenheter som finns i organisationen. I en kommunal organisation innebär detta såväl ledning som medarbetare och medborgare. Detta är inte helt enkelt, kanske främst på grund av det som indikerats i avsnittet om traditionella system, nämligen bristen på gemensamt språk. För att den kommunikativa rationaliteten ska få genomslag och ett relationellt system ska kunna uppstå, krävs ett starkt fokus på gemensamma sätt att kommunicera över olika organisatoriska gränser.

Detta fokus på att alla röster ska ha möjlighet att göra sig hörda innebär också att en mängd olika idéer om vad som skapar värde kommer att få genomslag. Den kommunikativa rationaliteten ger inte upphov till samma logiska och teoretiska modell om samband mellan mål och medel. Istället är det erfarenhetsmässiga aspekter om vad som är användbart som är centrala, och dessa erfarenheter kan självfallet se olika ut beroende på vem som tillfrågas. Här är heller inte mått och mätning lika självklara medel för att föra ut kunskap och information, men i de fall de är användbara och har substans finns det ingen motsättning mellan mätning och den kommunikativa rationaliteten. Svårigheterna uppstår när användbarheten är olika i olika delar av organisationen. I denna rapport illustreras den kommunikativa rationaliteten för enkelhetens skull genom en utveckling av figur 1. Denna illustration återfinns i figur 2 och är utvecklad med stöd av Almqvist med flera (2011) samt Almqvist och Skoog (2007).

I ett relationellt system förekommer alla sorters samband mellan de olika delarna av värdeskapandet, vilket symboliseras av de dubbelriktade pilarna i figur 2. Dessutom går det att se resursbegreppet utifrån ett mycket bredare perspektiv: Det är inte bara pengar som är resurser och ska tillskjutas systemet, även personal, kompetens, kapabiliteter som ekonomisystem samt lokaler med mera ses i detta system som resurser som ska utnyttjas optimalt genom aktiviteter (se också Knutsson med flera, 2008). Å ena sidan avgör därför de resurser som finns till hands vilka aktiviteter som bör utföras, å andra sidan finns det aktiviteter som bör utföras vilka kan kräva annorlunda resurser. Detta leder till frågeställningar kring bland annat kompetensutveckling och vad som egentligen behövs för att utföra det som krävs. Återigen är det mycket viktigt i ett relationellt system att höra alla röster om vad som behöver åtgärdas för att till exempel förbättra en verksamhets aktiviteter.



Figur 2. Den kommunikativa rationaliteten

Figur 2 understryker också den kommunikativa aspekten genom att lägga till ett ledord ovanför varje box. Till skillnad från ett transaktionellt system där ägarskapet för "vad"-frågorna hör till ledningen och "hur"-frågorna hör till verksamheten (se också Jonsson med flera, 2012), behöver samtliga frågor leva och förstås (åtminstone till viss del) på alla nivåer i ett relationellt system. I det relationella systemet behövs det hela tiden diskuteras med vilka resurser aktiviteterna ska utföras, hur de ska utföras, till vad de ska användas och varför. Risken med detta är att det uppkommer konflikter när olika intressen exempelvis anser att de mål som formulerats av den politiska ledningen för vad som ska uppnås är felaktiga. Detta är anledningen till att Broadbent och Laughlin understryker systemets relationella karaktär: God kommunikation är beroende av goda relationer och vice versa. I detta system behövs intressenter som reflekterar över sin verksamhet, kan ge och ta argument samt har förståelse för såväl den politiska processen som verksamhetens villkor. Detta gäller likväl för ledning som medarbetare på samtliga organisatoriska nivåer.

## Sammanfattning

Detta ramverk bygger på tre idealiserade styrsystemtyper och kommer att användas för att analysera de empiriska fallen som studerats. Som idealtyper är de renodlade och näst intill naiva till sin karaktär. Genom denna enkelhet är det dock möjligt att fånga upp de empiriska fallens praktiska aspekter utifrån hur de hänger samman med idealtyperna för att sedan kunna analysera vilken kapacitet de olika systemen har att hantera olika typer av problem och besvärliga situationer i de kommunala organisationerna. Genom att hänföra våra fallkommuner till någon av de tre idealmodellerna, kan vi utnyttja ramverket maximalt genom att kontrastera den praktiska användningen av styrsystemet mot den idealbild som presenterats i detta avsnitt. Vi vänder oss nu till undersökningens tillvägagångssätt som följs av en kortfattad presentation av de tre empiriska fallen. Efter det behandlas de tre kommunerna var och en för sig och den insamlade empirin får komma till tals tillsammans med

våra tolkningar utifrån det teoretiska ramverket. Rapporten avslutas med en diskussion och sammanfattande reflektioner av våra intryck av styrningen i de tre fallkommunerna.

## **Tillvägagångssätt och fallbeskrivning**

### ***Tillvägagångssätt***

Den empiri som rapporten bygger på är insamlade från tre kommuner: Järfälla, Piteå och Stockholm. När det gäller Järfälla och Piteå är materialet baserat på intervjuer och olika typer av policy- och styrdokument.<sup>1</sup> För Stockholms del är materialet baserat på såväl intervjuer som observationer i verksamheten och då främst vid olika möten (arbetsplatsträffar, budgetuppföljningar och gruppmöten), men också på tillgång till stadens web-baserade ledningssystem. I Järfälla har 12 intervjuer genomförts på lednings- och mellanchefernivå, i Piteå har 33 intervjuer genomförts på samtliga organisatoriska nivåer och inom flera verksamheter, medan det i Stockholm genomförts 42 intervjuer på alla organisatoriska nivåer, samt observationer på ett 10-tal möten. I Stockholm är majoriteten av materialet hämtat från äldreomsorgen. Det är genom analys av materialet som det teoretiska ramverket valts. Genom att hela tiden relatera det empiriska materialet till olika perspektiv på verksamhetsstyrning, föll till slut valet på Broadbent och Laughlins (2009) ramverk då det visade sig att de tre kommunerna med fördel kunde analyseras utifrån de tre systemtyperna.

Ambitionen i rapporten är att jämföra styrsystem, inte kommuner. En problematik med att bygga resonemang på begreppet rationalitet är dock att detta handlar om "ett sätt att tänka", vilket implicerar att de kommuner som jämförs har infört sina system med vissa intentioner och att det går att säga vilken kommun som "varit smartast". Vi menar att så inte är fallet. Eftersom vi inte har tillgång till hela historien bakom kommunernas organisatoriska utveckling går det inte att uttala sig om huruvida ett visst sätt att tänka har varit "bättre" eller "sämre" än ett annat. Samtliga tre kommuner har arbetat fram styrsystem som kan anses ha fungerat väl när det kommer till att styra sig igenom besvärliga situationer, utifrån de förutsättningar och ideal som funnits. Vad som sedan går att påvisa är när vissa strategier tycks ha varit mer framgångsrika än andra, givet nuvarande situation. På samma sätt går det att invända mot att rapportens empiriska material samlats in inom delvis olika

1) I fallet Järfälla kommun har vi också använt oss av intervjumaterial från en magisteruppsats (Aslan och Turgay, 2013) som författades inom ramen för IKE:s uppsatsgrupp hösten 2012.



verksamheter och därför inte är jämförbara. Vi menar dock att det digra empiriska materialet pekar på tendenser som går att hänföra till styrsystemen i stort och kommer vara liknande inom olika verksamheter, även om de säkerligen kommer att ha större genomslag i vissa – något som än mer understryker vikten av situationsanpassning även inom organisationen. Det är också på detta sätt materialet använts: När samma mönster uppträder på flera håll, i snarlika situationer, har detta tagits fasta på. Det är just dessa mönster som presenteras i denna rapport.

### ***Fallbeskrivning***

De tre kommuner som ingår som underlag för denna rapport har alla någon gång sedan skiftet mellan 80- och 90-tal genomfört förändringar i sina styrsystemer (se också Wällstedt, Grossi och Almqvist, 2013). Det som fångat intresset och möjliggjort jämförelser och analys är att dessa förändringar sett olika ut och resulterat i olika typer av system. Samtidigt kan det anses att alla tre kommuner är finansiellt stabila och har god ekonomi. Det verkar således inte först och främst vara graden eller typen av finansiella problem som är orsaken till att de styrsystem som finns idag har utvecklats.

Det finns dock en del skillnader i förändringsprocesserna på en mer allmän nivå. Järfälla tycks ha påbörjat sin förändring först av de tre kommunerna (tidigt 90-tal), och ser för närvarande ut att vara i början av en ny förändring. Stockholm inledde sin stora förändring några år senare (sent 90-tal), och arbetar fortfarande efter samma linje med en utveckling av sitt system. Piteå påbörjade senast sitt arbete med dessa förändringar (mitten på 2000-talet) och kan fortfarande anses vara i en implementeringsfas. Vi kommer här argumentera för att Järfälla ligger närmast ett traditionellt system, som nu är på väg att förändras (i vilken riktning vet vi inte ännu), att Piteå är i färd att utveckla ett relationellt system, och att Stockholm implementerade ett transaktionellt system som nu ser ut att utvecklas i relationell riktning. Genom att de tre organisationerna är i ständig förändring och delvis innehar karakteristika som kan hänföras till andra systemtyper än den huvudtyp vi tillskrivit dem ovan, går det att urskilja på vilket sätt dessa olika systemtyper påverkar varandra och hur de kan användas för att hantera olika situationer.

## 2. Järfälla – den budgetstyrda kommunen

### Inledning

Järfälla är en förortskommun till Stockholm med ca 66 000 invånare. Förhållandevis få känner till kommunen genom namnet, men desto fler känner till centralorten Jakobsberg respektive Barkarby handelsplats. Kommunen ser sig, framför allt genom sitt strategiska läge, som en framtidskommun och hoppas växa från nuvarande storlek till åtminstone 90 000 invånare inom en 20-årsperiod. Kommunen ligger bra till geografiskt i förhållande till Stockholm, det finns exploaterbara markområden som ligger nära naturen och även sjö nära. Visionsdevisen är därför ”Järfälla visar vägen”, och visionen bygger på fyra hörnpelare: Öppna Järfälla, Mälarnära Järfälla, Innovativa Järfälla och Samarbetande Järfälla. Under själva visionen finns portalmålet. I budgeten för 2012 står att läsa:

*”Portalmålet anger två huvudinriktningar: god välfärd och hållbar utveckling. För dessa båda finns kommungemensamma inriktnings- och effektmål formulerade. Målet som handlar om god välfärd riktar sig till samtliga program-/verksamhetsområden medan de mål som återfinns under rubriken ”hållbar utveckling” är prioriterade utvecklingsområden som samtliga nämnder på ett eller annat sätt kan bidra till. De kommungemensamma inriktningsmålen rörande god välfärd och hållbar utveckling har använts som inriktningsmål av nämnderna. Nämnderna har tagit fram förslag till effektmål härledda ur de kommungemensamma inriktningsmålen utifrån respektive nämnds ansvarsområden. De föreslagna kommungemensamma effektmålen utgår från ett medborgar-/kommuninvånarperspektiv medan nämndernas effektmål utgår från ett brukarperspektiv.”*

Till detta hör också ett mål om god ekonomisk hushållning, ett mål som knyts samman med huvudinriktningen ”hållbar utveckling”: utan god ekonomisk hushållning, ingen hållbar utveckling.

## Kommunens utveckling och hinder på vägen

Järfälla kommun utvecklades starkt från 50-talet till 70-talet. Detta betyder från ca 10 000 till ca 50 000 invånare. En plötslig kris infann sig dock i början av 80-talet. Kommunen hade plötsligt ett stort underskott. Det framkom så småningom att den interna kontrollen varit bristfällig och till slut blev den dåvarande ekonomichefen tvungen att avgå. Politiken fick i det här läget inriktas på att försöka få ordning på ekonomin och detta gjordes genom bl a anställningsstopp samt en markant skattehöjning på 1,75 kr som sedan successivt sänktes. Innan ordningen och kontrollen var återställd kom dock krisen i början på 90-talet och fokus kom därför att bli på budgetsanering. När saneringen var genomförd infann sig en viss matthet bland politikerna när det gällde besparingar och ett mer hållbart system eftersöktes. Det första som infördes var att flytta budgetbeslutet från november till juni. Detta föll väl ut och bara några år senare beslutades det att gå över till ett system med tvåårsbudget.

Detta system har i princip behållits sedan dess. Kommunen har också arbetat med en ”osthyvelsstrategi” i vilken äskanden haft det svårt att göra sig hörda samt påbjudit att förvaltningarna ska hålla sin rambudget. På grund av tidigt fattade beslut har effekten också blivit tidiga besparingseffekter. Detta går till som så att när ett budgetbeslut fattas som ger snävarare ramar än väntat för kommande budgetår, sker anpassningen i verksamheten redan på hösten innevarande år. Kommunen har upplevt tre ”småkriser”, åren 2000, 2005 och 2008/2009 där skatteprognoserna sjunkit och i vilka fullmäktige således beslutat om större besparingar. Då har just dessa tidiga besparingseffekter blivit synliga.

Sedan mitten på 80-talet har kommunen också följt flera av de modetrender som förekommit inom den kommunala sektorn. Med undantag för två mandatperioder; i slutet på 80-talet respektive 2010 års val, har kommunen skiftat majoritet varje val. Detta har inneburit att bland annat en kommunalsreform infördes år 1988, att en centraliseringsreform inklusive uppbyggnad av beställar/utförande-organisation infördes 1991 och sedermera olika reformer i några ytterligare perioder. Slutligen har blocken kommit överens om den organisation som finns idag och samtidigt för tredje mandatperioden i rad och som följaktligen överlevt olika majoriteter. Den baseras på en beställar/utförarmodell och pengsystem för de flesta verksamheter. Samtidigt märks reformtraditionen tydligt i att det förhållandevis ofta pågår

omstruktureringar i organisationen; olika operativa funktioner roterar under olika nämnder beroende på var de anses fungera bäst. Politiken beskrivs som pragmatisk men å andra sidan beskrivs under intervjuerna en del ”integreringsproblem” när verksamheter flyttas och bryts upp.

## Den finansiella krisen 2008

Under intervjuerna framkom att den finansiella krisen 2008 innebar en del påfrestningar på styrsystemet. Kommunen blev varse de försämrade skatteprognoserna men ville låta modellen med tvåårsbudgeten vara kvar. En annan varningssignal var att kostnaderna för försörjningsstöd ökade kraftigt under hösten 2008 vilket sågs som en tidig varningssignal och vilket fick effekten att det planerade för extra pengar till arbetsmarknadsinsatser. 2009 blev sen det svåra året enligt våra intervjupersoner. Vid budgetbeslutet 2009 beslutades att det knappt skulle bli någon uppräkningsall för 2010 men samtidigt inga egentliga besparingar. Dessutom beslöts för första gången att inte anta en tvåårsbudget. Återigen blev effekten tidiga besparingseffekter. Prognosen i mitten på 2009 var ett resultat på ca minus 50 miljoner kronor men utfallet blev endast minus 17 miljoner kronor. Nästan hela mellanskillnaden var en effekt av besparingar inom egen regi-verksamheten.

Den kanske viktigaste anledningen till att det inte vidtogs några åtgärder inför 2009 var att kommunen sedan 2006 öronmärker överskott enligt balanskravet i balansräkningen som en buffertpost under eget kapital. Inför 2009 hade kommunen 125 miljoner kronor i denna buffert. Därför upplevde organisationen ändå ett visst lugn inför den kommande situationen. Ekonomichefen hade tolkat förarbetena till balanskravet på detta sätt och revisorerna hade godkänt det hela.

Tjänstemannasidan har samtidigt varit starkt drivande i beslutsfattandet genom åren, så även under den finansiella krisen. Tidigare besparingsprogram, ”osthyvelsstrategin”, förflyttningen av budgetbeslut från höst till sommar, samt tvåårsbudgetering beskrivs under intervjuerna som tjänstemannainitiativ. Samtidigt sägs det att politiken är mycket involverad (vilket inte minst syns på den tidigare reformivern) och lyhörd för dessa tjänstemannaförslag. Såväl kommundirektör<sup>2</sup> som ekonomichef har arbetat länge i kommunen och båda har varit drivande i allt det ovanstående, men de har också starka kommunalråd inom båda blocken att ta hänsyn till. I mångt

2) Kommundirektören som intervjuades har idag dock trätt tillbaka, och en ny kommundirektör har tillträtt sedan intervjun. Ekonomichefen är dock kvar.

och mycket har tjänstemännen arbetat pedagogiskt för att få med sig politikerna i sin argumentering, att få dem att förstå fördelarna med nuvarande budgetprocess. Den kan upplevas som stel, och politikerna oroas ibland av vilka effekter t ex en utebliven uppräkningsram eller internpriser kan få (en av delarna i ”osthyvelsstrategin”) men det vidhålls då att detta är upp till verksamheten att ta hand om.

Budgetprocessen är viktig för kommunen då den tillför mycket trygghet och långsiktighet. Samtidigt är det viktigt att undvika en alltför stor stelhet, varför flexibilitet också är ett honnörsord under intervjuerna. Att en sådan flexibilitet existerar visar just det faktum att det under budgetarbetet 2009 ansågs mycket svårt att anta en tvåårsbudget, och för första gången antogs inte en sådan utan endast en budget för 2010. Detta uppfattades snarare som positivt än negativt i kommunen.

### **Budgettraditionens genomslag i verksamheten**

Eftersom budgetprocessen har varit det som ger organisationen stadga, är det också den som har format mycket av förutsättningarna för verksamheterna. Detta fokus, tillsammans med de satsningar på utveckling som en befolkningsexpansion kräver och en demografisk utveckling med allt fler äldre i förhållande till yngre har bidragit till att kommunens tjänstemän haft noggrann kontroll på utvecklingen av centrala nyckeltal. Detta har gällt särskilt sådana som man upplever har haft stor påverkan på intäkter respektive kostnader. Befolkningsutveckling, skattekraft, sysselsättning, försörjningsstöd och försörjningstal har noggrant följts upp, ibland så ofta som månadsvis. I och med den finansiella krisen 2008/2009 ökade kostnaderna för försörjningsbidrag. Kommunen arbetade intensivt i början på 2000-talet med att försöka sänka dessa kostnader, som då låg högt över länsmedelsnittet, och blev också framgångsrik i detta arbete. Nu har kommunen återigen ett högt länsmedelsnitt och trenden är att kostnaderna ökar än mer.

Den månadsvisa uppföljningen av kostnaderna för försörjningsstöd blev, som beskrivits ovan, den första konkreta indikationen på att finanskrisen skulle få reella effekter på kommunen. På socialförvaltningen sågs detta med stor oro, speciellt som demografin också ansågs gå ”åt fel håll”, som en av våra intervjupersoner beskrev det. Nu bestämde sig ledningen på socialförvaltningen att agera snabbt och en utredning beställdes av PwC. Det ansågs att det varken fanns tid eller kompetens i kommunen för att utföra en egen omvärldsanalys. Utredningen indikerade att den negativa utvecklingen skulle

komma att fortsätta, varför rapporten fungerade som ett kraftfullt argument för att äska nya pengar till socialförvaltningen. Äskandet gick igenom och socialförvaltningens budget fick ökade anslag, dock inte bara för att klara av de ökande volymerna, men också för att satsa mer på arbetsmarknadsfrågorna och sysselsättningen.

Uppenbarligen krävs det starka argument för att förändra ett starkt budgetfokus, men samtidigt tycks det också som om det går snabbt att genomföra nya resursfördelningar när argumenten väl slagit igenom. Dialogen uppåt i organisationen beskrivs som viktig för förvaltningscheferna. Samtidigt tycks ett traditionellt fokus på budgetprocessen och rambudgetering göra det svårt att nå vidare ut i verksamheten. När fokus skulle skiftas från ett fokus på försörjningsstöd mot ett fokus på arbetsmarknad i socialförvaltningens organisation, visade detta sig lättare sagt än gjort. Ett huvudproblem var att de ökade anslagen tenderade att täcka den ökade efterfrågan och eftersom kön av sökande hela tiden växte blev det svårt att övertyga personalen om att fokus skulle ändras. De traditionella arbetsuppgifterna täcktes av de nya anslagen, och det nya arbetet med inriktning mot arbetsmarknadsåtgärder som skulle ske parallellt försvann lite i det ökade trycket på att tillgodose behovet av försörjningsstöd.

Samtidigt kan detta budgetfokus innebära att decentraliseringen blir mycket stark. Ramanslagen styr mycket samtidigt som KF beslutar om ett fåtal effektmål. Därefter får verksamheterna själva berätta hur de ska nå upp till målen och lyckas de med detta så får de i stort sett frihet. Detta innebär att det blir svårt att fänga upp långsiktiga konsekvenser av t ex besparingar som gjorts via ”osthyvelsstrategin”. Ekonomichefen berättade:

*”Vi jobbar ju med budgetramar och ändrar efter befolkningsprognoser etc Sedan jobbar vi med pengssystem och så, vilket är pedagogiskt för att få folk ute i förvaltningarna att förstå vad de har att röra sig med. Det kan vara svårare med politikerna. När man har en prognos som pekar på inflation och löneökningar på 3 % och så räknar vi bara upp med 2 %. Då frågar de vad det blir för effekter av det. Vi säger att det vet vi inte, utan det är upp till verksamheten. Och så är det ju så att vi inte har allt i egen regi, och då vet vi inte alls vad vi får för effekter.”*

Nyligen har kommunen börjat arbeta med en redovisning av nyckeltal som redovisas separat i och med årsredovisningen. Dessa är kvalitetsmått inom områdena effektivitet (t ex kostnad per betygspoäng i grundskolan), infor-

mation (medborgarnas nöjdhet med informationen), samhällsbyggnad (t ex sysselsättningstal), tillgänglighet (t ex öppettider för viktiga verksamheter), samt trygghet (t ex trygghetsindex). Dessa jämförs med andra jämförbara kommuner. Redovisningen kan ses som ett sätt att visualisera effekterna av det som beslutats, men i vårt material är det dock oklart hur dessa nyckeltal används för att utveckla verksamheten vidare.

Decentraliseringen gör också att de olika verksamheterna kan använda sina egna sätt att styra serviceproduktionen. T ex har miljö- och byggförvaltningen börjat experimentera med en volymbudget, medan äldreomsorgen har implementerat ett balanserat styrkort. Styrkortet innehåller de tre perspektiven ekonomi, medarbetare och kund. Budget i balans är det viktigaste perspektivet, vilket sammanfaller väl med kommunens synsätt i övrigt. Tanken är att styrkortet ska möjliggöra en kvalitetsutveckling utifrån de resurser som står till buds. De chefer som arbetar med styrkortet menar att det underlättar kommunikationen, både mellan cheferna för olika enheter, men också med medarbetarna. Samtidigt är synen på hur styrkortet kan användas mycket varierande mellan de olika enhetscheferna. Några menade under intervjuerna att de strategiska målen är viktigast och kan kommuniceras med såväl medarbetare som kunder, medan andra menade att de mest är till nytta för att säkerställa en grundläggande kvalitet givet budgetramarna. Eftersom det saknas ett processperspektiv tycks det dock som att diskussionen oftast kommer att handla om en avvägning mellan måluppfyllelse och resurstilldelning: Det blir logiskt att tona ned på målbilden om resurstilldelningen verkar för låg. Om man vill arbeta med förbättring av processer och arbetssätt är det ett initiativ som måste tas av enhetschefen utan stöd från det balanserade styrkortet, något som också görs på vissa håll.

Utifrån den empiri vi samlat in går det att påstå att Järfällas budgetdisciplin tycks vara stark och genomsyrar verksamheten på alla nivåer. Detta medför vidare att verksamhetsutveckling är något som är starkt decentraliserat och det behövs en hel del initiativförmåga för att arbete med detta och inte bli för snäv i synen på resurstilldelningen och ”skylla” utebliven utveckling på denna. Det finns med andra ord en stark tradition att koppla måluppfyllelse till resurstilldelning; något som möjliggörs av den starka koncentrationen på budgetprocessen. Det saknas dock en vana att diskutera, förmedla och kommunicera måluppfyllelse, även om det nu finns en del mått som fokuserar kring detta. Vår tolkning är att Järfälla byggt upp ett traditionellt system som bygger på en processuell rationalitet kring en fungerande

budgetprocess. Detta tycks leda fram till en verksamhet där även traditionella verksamhetsprocesser konserveras. Än så länge tycks inte inriktningen mot effektmål och kvalitetsmått ha haft förmågan att förändra detta, även om vi kan se ambitioner åt det hållet. Huruvida systemet kommer utvecklas mot ett mer transaktionellt eller mer relationellt system återstår att se.



## 3. Stockholms stad – den transaktionella organisationen

### **Inledning – några viktiga händelser och krisen som kom av sig**

Stockholms stad är Sveriges största kommun med närmare 900 000 invånare att leverera service med en god kvalitet till och samtidigt Sveriges största arbetsgivare med nästan 40 000 anställda. Organisationen består av kommunfullmäktige och -styrelse med tillhörande kanslier och utskott förstås men vidare av åtta stycken rotlar (t ex finansrotel, skolrotel etc) som leds av varsitt politiskt tillsatt borgarråd. Under rotlarna verkar 14 stycken geografiskt indelade stadsdelsnämnder, 15 stycken facknämnder samt dessutom hela bolagskoncernen Stockholms stadshus AB som omfattar 16 kommunala bolag (t ex AB Stockholmskem, Stockholm Vatten AB, Stockholm Globe Arena fastigheter AB). Hela kommunkoncernen, som innefattar även de kommunala bolagen, omsatte år 2011 totalt drygt 55 miljarder kronor och hade en balansomslutning på drygt 133 miljarder kronor. Om man bortser från bolagskoncernen så omsatte Staden samma år totalt drygt 45 miljarder kronor och omfattade en balansomslutning på 97 miljarder kronor (Stockholms stads årsredovisning, 2011).

Kanske är det storleken på denna kommun med dess kraftiga finansiella muskler och förmåga till egna finansiella omvärldsanalyser som medfört att den inte i någon större utsträckning kände av den finansiella krisen 2008. Kanske hade Staden dessutom redan lärt sig läxan från den finansiella krisen 1992 som en av förvaltningscheferna menade under en av våra intervjuer. Men som alla kommuner har även Stockholms stad gått igenom ett antal mer eller mindre besvärliga finansiella situationer och utmaningar genom åren och under intervjuerna med Stockholms stads högsta ledning beskrevs ett antal sådana viktiga händelser. Om Staden har gått någorlunda lätt ur krisen 2008 så beskrev ledningen istället den finansiella krisen 1992/93 som långt mycket besvärligare. Denna kris innebar för Stadens del att stora besparingar blev nödvändiga. Storleksordningen på besparingarna handlade om miljardbelopp. Att skatteintäkterna dessutom var, som en i ledningen ut-

tryckte det, ”i fritt fall” gjorde situationen mycket svår. Men oavsett om det är låg- eller högkonjunktur, finansiell kris eller blomstrande tider, så finns det förväntningar om att den kommunala verksamheten ska fortsätta att fungera och utvecklas som vanligt. Organisationsförändringar eller införandet av nya styrmodeller kan sällan låta vänta på sig. Således sjösattes Ädelreformen samtidigt med den finansiella krisen 1992. Den innebar att nya verksamheter skulle tillföras inom ramen för primärkommunal regi, t ex sjukhemmen som i Stockholms fall dessutom upplevdes vara i tämligen dåligt skick. Dock var den finansiella krisen 1992 en global kris som det upplevdes att organisationen själv hade mycket svårt att påverka i någon riktning.

Den s k ”optionsskandalen” hösten 1986 är ett exempel på en annan kris som kommunen har upplevt och i vilken 2,2 miljarder kronor ”spelades bort av en anställd”, som en person i ledningen uttryckte det. Även här blev effekten att kommunen nödgades genomföra stora besparingar. Upprinnelsen sågs som en effekt av avregleringen av lånemarknaden. Kommunen hade svårt att hantera de nya instrumenten och det fanns vissa problem med den interna kontrollen samt med de interna regelverken. Dock är detta ett exempel på en intern kris som kommunen borde haft möjlighet att påverka. Ytterligare exempel på upplevda kriser i Stockholms stad är införandet av ”valfrihet” 1992, förändringen av skatteutjämningsystemet 1996 samt ”IT-bubblan” i början av 2000-talet. En förvaltningschef sammanfattade utifrån ett jämförande perspektiv krisen 2008 som:

*”Nu visade det sig i backspegeln att Stockholm kanske var den plats på jorden som påverkades minst. Å andra sidan betalade vi antagligen ett högre pris än resten av världen under IT-krisen när mattan drogs bort under fötterna på en, för Stockholm, livsviktig bransch.”*

Vad gäller den finansiella krisen hösten 2008 så upplevdes den snarare som en konjunkturedgång. Det uppmärksammades förstås att Lehman Brothers gjorde konkurs efter sommaren. Men redan på våren före infann sig känslan i organisationen att en lågkonjunktur var i annalkande. Detta gjorde att stadens ledning blev avvaktande och väl medveten om att det inte var läge att föra fram en alldeles för expansiv budget. Staden tog därmed genast vad man beskriver som ”höjd med detta” genom mycket planering. En modell i planeringen blev att försöka involvera förvaltningscheferna i så hög grad som möjligt med budskapet att ”nu behöver ledningen hjälp för att försöka få en ekonomi i balans inför budget 2009”. Detta skulle senare visa sig bli en

framgångsfaktor i krisarbetet och slutligen blev det ett budgetöverskott både år 2008 och 2009. Det behövdes således aldrig genomföras några dramatiska besparingar i Stockholms stad vid detta tillfälle. Man uttrycker det som att ”krisen kom av sig!”.

### **Krympande resurser – en ständig utmaning?**

Även på den organisatoriska enhetsnivån är man överens om att krisen 2008 ”knappt var märkbar”. Men istället beskriver studiens enhetschefer en annan stor och mer utdragen utmaning som organisationen har stått, och fortfarande står, inför och som vuxit fram gradvis. Det är det faktum att de ekonomiska resurserna långsamt och successivt minskat under en längre period (se Högberg och Wallenberg, 2013). Detta har medfört att de minskade resurserna till verksamheterna ställer styrning, besparing och ekonomisk hushållning i centrum i organisationen. Enhetscheferna beskriver arbetet som rationaliseringar, omprövningar och att utveckla nya arbetssätt i syfte att minska spänningen mellan å ena sidan tilldelade resurser och å andra sidan de arbetsuppgifter som ska utföras på ett så bra sätt som möjligt. Det upplevs att Staden sedan ett par decennier befunnit sig i en besvärlig situation genom spänningen mellan resurser och arbetsuppgifter. Särskilt för lagstadgade verksamhetsområden som t ex socialtjänst eller äldreomsorgens biståndsbedömning. Det upplevs vara en känslig balansgång att förändra lagreglerad verksamhet på grund av minskande resurser.

För att möta de successivt minskande resurserna har organisationen tvingats till ett radikalt nytänkande som utmynnat i införandet av nya modeller såsom beställer/utförar-modell, pengsystem och resultatorientering. Enligt flera enhetschefer har denna omställning varit svår att förstå för många medarbetare och det har funnits ett ideologiskt präglat motstånd mot detta resultat-tänkande. Detta har ställt höga krav på kommunikation och enhetschefernas pedagogiska förmåga att själva driva omprövnings- och förändringsarbete, eller som en enhetschef uttryckte det, ”när det blev nytt att sköta sin ekonomi på enhetsnivå, så blev det en svår omställning”. I och med att det ekonomiska ansvaret flyttades till enhetsnivå, var inte längre ”mer resurser” en lösning på några problem i verksamheten, istället aktualiserades arbetssättet – de traditionella sätten att bedriva service till brukaren. Det gällde här, för enhetscheferna, att utnyttja sin kommunikativa och pedagogiska kompetens för att på ett konstruktivt sätt arbeta för en utveckling inom budgetramarna, även där verksamheten utfördes ”som i en fabrik på 50-talet”, som en frustrerad enhetschef för ett äldreboende uttryckte sig.

## Hur hanteras besvärliga situationer?

När besvärliga situationer, framför allt i form av finansiella utmaningar uppstår, träffar Stockholms stads ledning i allmänhet bolags- och förvaltningscheferna en gång i månaden för att tillsammans med dem gå igenom och diskutera de senaste ekonomirapporterna samt det rådande konjunkturläget. En förvaltningschef beskrev avseende den annalkande finansiella situationen 2008 hur ”finansdirektören på våra månatliga stadsdelsdirektörsträffar stod och drog svartare och svartare siffror!” Stadens högsta ledning, samt dessa chefer, beskrivs som de allra viktigaste aktörerna under ett krisarbete eller när organisationen står inför olika utmaningar. Under den ändå någorlunda besvärliga hösten 2008 lade man upp arbetet från två håll. Dels handlade det om att få organisationen att förstå att ”köpfesten är över”, alla skulle hjälpa till och alla skulle vara ”lojala med varandra”, som en i ledningen uttryckte det. Detta eftersom ledningen i det läget inte visste hur djup konjunkturen skulle bli eller hur mycket kommunen eventuellt skulle komma att tappa i skatteintäkter. ”Det handlar om att alla hjälper till!” som en i ledningen uttryckte det.

Dels handlade det om ett balansräkningsperspektiv. Man insåg att mycket pengar finns i Stockholms stads bolagskoncern. Nu uppstod möjligheten att använda balansräkningen för åtminstone två goda syften: Att få lägre priser på de investeringar man ämnade genomföra samt att med detta bidra till en bibehållen eller ökad sysselsättning i Stockholmsregionen. Detta blev sedermera ett särskilt ärende som kommunfullmäktige antog. Ett särskilt investeringsprogram över 5 år antogs och som innebar att staden skulle investera över 20 miljarder kronor i olika projekt för framtiden. Man säger sig ha en medveten strategi i dylika situationer som innebär att organisationen sparar vad gäller driften och ökar vad gäller investeringarna. Den strategiska idén med detta är att dels sker det en sänkning av prisnivån på olika tjänster som har med investeringar att göra (t ex byggarbeten), dels blir staden som man uttrycker det, ”en brygga till de bättre tiderna” som med detta genererar ökad sysselsättning. Detta är så s a s ett sätt att upprätthålla efterfrågan. Förvaltningschefernas lojalitet gentemot, och förtroende för, ledningen poängteras ett flertal gånger under intervjuerna som en viktig framgångsfaktor för att lyckas hantera dylika besvärliga situationer. Att det också finns chefer längre ned i den organisatoriska hierarkin som kan sätta sig in i och som förstår allvaret i dessa besvärliga situationer framhävs också som en viktig faktor. En förvaltningschef beskrev hur detta arbete kan gå till:

*”Vi gjorde på min förvaltning ett worst-case scenario med besparingar på 100 miljoner kronor...vilket är 5%. Vi gjorde teoretiska planer och gjorde en bruttolista på besparingar vi skulle kunna klara efter lagstiftarens krav. Så vi hade en mental plan på vad vi skulle behöva genomföra. Men vi har behövt omsätta ytterst lite i praktiken.”*

## Mot en tydligare ekonomistyrning

Stockholms stad har dock en lång tradition av att man inte gör av med mer pengar än man har - ”för har man inte kontroll över ekonomin i goda tider så har man det inte i dåliga tider heller”, som en av intervjupersonerna i stadens högsta ledning uttryckte saken. Intervjupersonen utvecklade detta och förklarade att detta är något staden ”bäddat för under lång tid”. År 1998, med en ny borgerlig majoritet i stadshuset, tillsattes nämligen ett nytt finansborgarråd och en ny stadsdirektör och med dem introducerades en förändring i ekonomistyrningen i vilken budskapet att budgeten ska hållas blev väldigt starkt. Det blev tydligare att enheterna ska hålla sig inom de ekonomiska ramarna. En förvaltningschef beskrev det som ”från och med nu var budgeten inte ett förslag utan budgeten skulle hållas...inget snack!”. Denne fortsatte med en jämförelse om hur det kunde vara innan 1998:

*”Det tydliggjorde att ansvar och befogenheter hängde ihop. Hade man ekonomiska problem som förvaltningschef behövde man ha stadsledningskontoret i ryggen, inte i håret! Detta genomfördes tydligt 1998. Före det verkade allt extremt motstridigt. Det kunde vara så att på måndagen var en förvaltningsledning uppe och fick en avhyvling för att de inte höll budgeten, och så kunde de vara där igen på onsdagen och få en ny avhyvling för att de vidtagit åtgärder och därmed försvårat för den sittande majoriteten och dragit på Staden kritik.”*

Ett viktigt budskap som gick ut på att det inte var tillåtet att tära på de pengar organisationen har för tillfället med risken att urholka kapitalet för framtida generationer började mer och mer förankras i organisationen. Detta har organisationen sedan dess utvecklat och det nuvarande ledningssystemet upplevs tydliggöra väldigt väl att det är viktigt för enheterna att respektera uppsatta budgetramar och att det endast är inom dessa som prioriterade åtgärder är tillåtna. Förvaltningschefen fortsätter att beskriva hur en ”kultur av budgetdisciplin” utvecklats sedan den finansiella krisen 1992 med en brytpunkt vid majoritetsskiftet 1998. Under krisen hade det uppträckts i

vilket dåligt skick Staden var rent finansiellt och det blev tydligt att Stadens finansiella styrning lämnade mycket i övrigt att önska. Den nya ”kulturen” etablerades sedan över de olika majoritetsskiftena och skulle komma att bli ”en ny styrmodell som skulle hålla över mandatperioderna”. Även den socialdemokratiska majoriteten fortsatte således att tydliggöra att budgetdisciplinen skulle fortsätta att gälla även under socialdemokratiskt styre – ”det skulle inte vara slappare på något sätt!”. Således har budgetunderskotten minskat under hela 1990-talet för att ”bara vara några enstaka haverier under 2000-talet och för att nu ha försvunnit helt...åtminstone inom den mjuka sektorn”, enligt förvaltningschefen som också förklarade att ”denna modell har nog varit viktig för människor i organisationen för att förstå de organisatoriska sambanden och därmed varit ett stöd för att upprätthålla en tydlig styrning...framförallt finansiellt!”. En annan förvaltningschef fortsatte detta resonemang med att förklara att dessa signaler kring god ekonomisk hushållning sändes ut till lägre nivåer i organisationen och att idén var att ansvaret för ekonomin inte längre skulle ligga kvar på högre nivåer utan att ”även de som traditionellt bara ansvarat för rena verksamhetsfrågor nu tvingades ta ett ekonomiskt ansvar”. En enhetschef skulle inte längre ha möjlighet att tänka att någon annan tar hand om det ekonomiska ansvaret och enhetschefens själv behöver bara bry sig om kvaliteten i verksamheten.

Stadens egna omvärldsanalyser poängteras också under intervjuerna som ett viktigt stöd för organisationen i arbetet att hantera besvärliga situationer. År 2002 fick Stadens stadsledningskontor i stadshuset i uppdrag att utveckla den makroekonomiska analysen och började därmed genomföra framtidsutredningen oftare. Det medförde enligt våra intervjupersoner att Staden har varit väldigt tidigt ute med att uppfatta signaler samt att förstå hur dessa kan påverka kommunen. En förvaltningschef menade att ”stadsledningskontoret var noga förberett innan Sveriges kommuner och landsting (SKL, vår anmärkning) kom ut med sina prognoser”. Denne fortsatte att beskriva processen:

*”Delarna i det här är att upptäcka krisen och analysera vad det betyder för oss. Hur det påverkar arbetsmarknaden. Men även om det påverkar andra delar av landet kan det påverka oss genom skatteutjämnings-systemet. Nu fanns det några scenarier beroende på skatteunderlagets utveckling jämfört med de ramar som fanns. Så man gick ut till alla förvaltningschefer och informerade.”*

## Mot en tydligare resultatstyrning

Men under intervjuerna framhävdes samtidigt hur viktigt det anses vara för staden att samtidigt leverera en högkvalitativ service. Det upplevs som ekonomisk misshushållning att ”ta av folks skattepengar och samtidigt leverera dålig service” som en av intervjupersonerna uttryckte det. Från ledningsnivå anser man att det handlar om att ha en sansad investeringsuppyggnad vilket innebär att organisationen inte får investera för mycket, men inte heller för litet. Dessa tankar om vad som är god ekonomisk hushållning kommuniceras ut ända på enhetsnivån i organisationen. Enhetscheferna vittnar också om att omstruktureringen från vad man kallar ”gammal detaljerad centraliserad budgetstyrning” till ”resultattänkande och pengsystem” har blivit svaret på en situation med kontinuerligt sämre ekonomi. Detta har bidragit till en successivt ökad medvetenhet om resursknappheten och behovet av mer resultatorientering, ett tecken på en instrumentell rationalitet där varje skattekrona ska hanteras med varsamhet och ge mätbara effekter. Nu pratar verksamhetscheferna ofta om ekonomi med enhetscheferna men ”mindre i termer av rena penningfrågor och mer i termer av resultat och kvalitet inom ramen för budgeten”, som en enhetschef uttryckte saken. Mycket av fokus har kommit att hamna på hur enheterna själva kan ompröva rådande arbetssätt och med detta genomföra arbetet effektivare. Det handlar mer om ”eget ansvar och egen påhittighet”, som en av intervjupersonerna uttryckte det men som samtidigt förtydligade att hög kvalitet inte betyder något om budgeten överskrids. På detta sätt blir grundläggande budgetkontroll en förutsättning för friheten att jobba med kvalitet. Det är tydligt att på de enheter där det finns ett intresse hos verksamhetscheferna att hålla kontroll på kostnader och intäkter lyckas detta ofta och det finns dessutom en större möjlighet att diskutera utveckling av arbetssätten.

Detta synsätt, att budget i balans är en förutsättning för kvalitetsarbete, underlättas i hög grad av att alla de ekonomer vi talade med såg sig själva som stödpersoner till cheferna. Det blev tydligt att den hårda finansiella styrningen inte går via ekonomifunktionen, utan snarare via den gängse hierarkiska kedjan av chefer. Följden blev att cheferna kände press på sig uppifrån att hålla sin budget och att ekonomerna, framför allt de controllers som cheferna träffade för månatliga budgetuppföljningar, blev den man kunde gå till när man hade problem. En controller inom äldreomsorgen framförde detta synsätt på följande sätt:

*”Det som jag tycker är jätteviktigt är att enhetscheferna är kostnadsmedvetna, att det genomsyrar hela enheten. Jag har personligen jobbat ganska mycket med utbildning och de här träffarna [månadsmötena] för jag vill att de ska vara självständiga och självgående, att de ska klara av det här själva. Är det så att de gör det och de kan analysera bra och göra bra prognoser...jag tycker det är grunden för jobbet. De vet det, de är självmedvetna, och jag säger det att det är deras prognoser som gäller. Jag gör mekaniska prognoser ibland och jämförelser, men det är de som vet vad som kommer att hända framöver och om de har minskat på exempelvis personalkostnader, om de har någon som ska sluta, är mammaledig eller, ja, du vet hur det är ute på enheterna. Det är de som vet om de har en tom lägenhet. Det är de som rapporterar in det till mig när jag träffar dem. Jag tycker det är A och O, att de är säkra på sitt jobb.”*

Flera andra controllers underströk detta, bl a talade flera om att de månatliga mötena handlade om att enhetschefen själv skulle kunna sköta sin ekonomi och förstå vad de gör och hur de kan förändra och förbättra verksamheten. Vissa enhetschefer är mer intresserade och vana än andra och kan göra mycket av uppföljningen själva och på en hög detaljnivå, medan andra behöver mer stöd. För dessa blir också detaljnivån annorlunda för att höja relevansen. När de förstnämnda kan vara intresserade av kronor och ören, kan det vara mer relevant att diskutera intäkter och kostnader i termer av 10 000-tals kronor för de sistnämnda. Det har också varit en pedagogisk utmaning för controllers att hjälpa enhetscheferna att förstå att de numera, p g a olika pengasystem, också kan arbeta med intäkter och inte bara kostnader. I relationen mellan controllers och chefer ser vi ett första tecken på hur ett transaktionellt grundtänkande, d v s ”ingen kvalitetsutveckling om inte pengarna är i ordning”, balanseras upp av ett kommunikativt och relationsinriktat tänkande inom organisationen.

Det nya styrsystemet ILS (integrerat ledningssystem) nämns också som ett viktigt stöd i utvecklingen av verksamheten och har bidragit till att ge verksamhetsplaneringen i enheterna en viktigare roll än tidigare. ILS sägs användas även i praktiken till skillnad från förr när endast VP (verksamhetsplanen) fanns att tillgå. Stockholms stad implementerade ILS år 2001. Sedan 2007 är styrmodellen ett webbaserat verktyg som samtliga nivåer i organisationen har tillgång till, från kommunfullmäktige till enskild enhet. Den är uppbyggd kring en tämligen instrumentell rationalitet där utgångspunkten är stadens vision 2030 i vilken stadens långsiktiga mål och strategier för



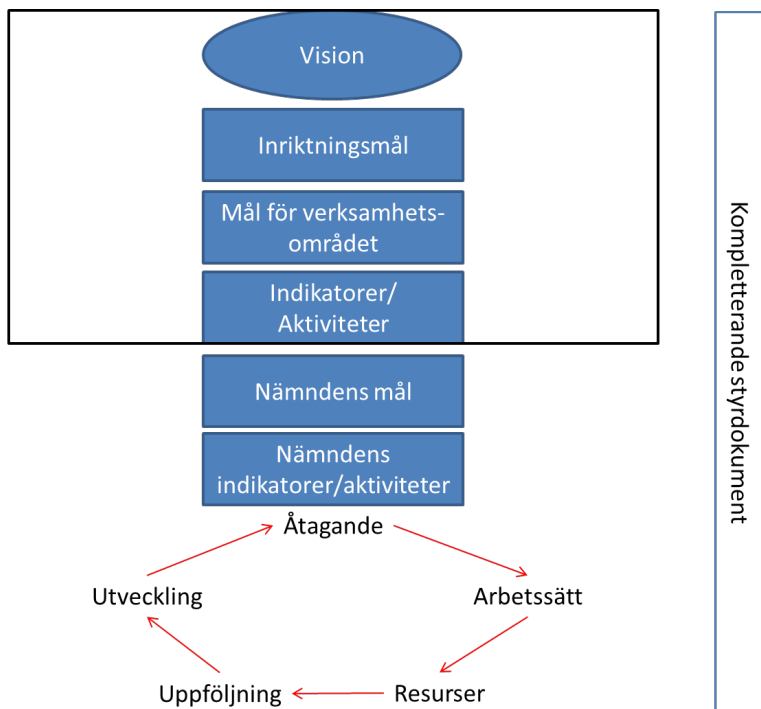
en långsiktig och hållbar utveckling finns formulerade. Tanken med denna transaktionella styrmodell är förankringen av organisationens ambitioner i en målkedja i vilken högsta ledningens mål bryts ned ju längre ned i organisationen man kommer. Således fastställer kommunfullmäktige i sin budget övergripande inriktningsmål, mål för varje verksamhetsområde, indikatorer samt aktiviteter för verksamheterna att följa. Tanken är att indikatorerna ska mäta måluppfyllelsen och för varje indikator fastställs ett årsmål vilket är det mål som staden sammantaget ämnar uppnå. Aktiviteterna är dessutom tidsatta och ska bidra till att målen för verksamhetsområdena uppfylls.

Under kommunfullmäktige är det tänkt att en styrning och uppföljning på nämndnivå ska ske. Nämnderna ska konkretisera kommunfullmäktiges mål genom att förtydliga för verksamhetsområdena vilka resultat som ska uppnås. Till hjälp konstrueras indikatorer och aktiviteter som följs upp och stäms av mot nämndens årsmål. Ännu en organisationsnivå längre ned konkretiserar enheterna nämndens mål genom att formulera åtaganden. Dessa är vad enheterna åtar sig att prestera gentemot brukarna och nämnden givet behov och efterfrågan. Det är viktigt att åtagandena är tydliga och relevanta samt rymmer inom ekonomiska ramar. Enheterna lämnar även kvalitetsgarantier (vilka normalt sett bygger på åtagandena) gentemot brukarna som beskriver verksamhetens uppdrag och vad de åtar sig att göra för att uppfylla dem. I Stockholms stads årsredovisning för 2011 konstateras att:

*”Genom ett långsiktigt systematiskt kvalitetsarbete med tydliga åtaganden, förväntat resultat, arbetssätt och uppföljning av dessa får enheten svar på vad som leder till en effektiv resursanvändning och utveckling av verksamheten. Genom att arbeta strukturerat får enheterna tydliga underlag som visar vilka resultat som leder till måluppfyllelse och utveckling av verksamheten utifrån ett brukarperspektiv och vad som inte gör det. Detta kvalitetsarbete leder till att verksamheten utvecklas. Enheterna kan ta fram indikatorer och aktiviteter för enhetens uppföljning.”*  
(Stockholms stads årsredovisning, 2011)

Stockholms stads styrmodell bygger således på en lång kedja av nedbrytning av mål från ledning och ned till enhetsnivå. Figur 3 illustrerar styrmodellen utifrån årsredovisningen för 2011 samt utifrån intervjuer med bland andra stadens budgetchef. I styrmodellen ansvarar kommunfullmäktige för de mål som finns inom rektangeln, medan nämnderna ansvarar för de mål som syns i boxarna under rektangeln. Enheterna ska arbeta enligt hjulet i botten.

Kedjan som utgörs av målen, aktiviteterna och åtagandena samt tillhörande indikatorer utgör den struktur som nämnderna och enheterna skapar sina verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser utifrån. Åtagandena knyts således alltid till ett nämndmål, som är knutet till ett KF-mål och så vidare. Indikatorerna mäts i allmänhet på enhetsnivå, varpå de aggregeras till först nämndnivå och sedan till KF-nivå där de ligger till grund för stadens årsredovisning. Genom indikatorerna går det att visa hur väl enheterna uppfyllt sina åtaganden, nämnderna sina mål och till sist hur staden uppfyllt sina mål, verksamhetsområdesvis. Denna aggregering av indikatorer, där varje enhet drar sitt strå till stadens hela måluppfyllnad, är ett typexempel på hur ett transaktionellt system kan fungera. Det är genom en rad transaktioner enligt figur 1 som organisationen utför och utvecklar sin verksamhet. Många i organisationen refererar till detta tänkande och dess manifestation i ILS som styrningens ”skelett”.



Figur 3. Stockholms stads styrmodell

Detta innebär att indikatorerna är viktigast, både när det kommer till att visa måloppfyllelse och få reda på var insatser behöver göras för att utveckla kvaliteten. Detta underströks av den (retoriska) motfråga vi fick från en av förvaltningscheferna när vi frågade om hur viktigt det är med mätbarhet, nämligen ”om vi inte kan mäta, hur kan vi då veta?”. Måtten är här alltså överordnade och något var och en ska sträva efter. Målsättningen för staden är alltid att kunna peka på utveckling, dvs lyckas med en högre siffra på varje indikator jämfört med föregående år. Därför sätts också nya mål utifrån tidigare års nivå på indikatorer till en nivå som kan anses vara utmanande men ändå möjlig att uppnå. Om indikatorn vid mättillfället är i nivå eller över målnivån, anses målet uppfyllt, om indikatorn är inom ett visst intervall under målnivån anses målet delvis uppfyllt och om det är under detta intervall anses det ej uppfyllt. I årsredovisningen redovisas måloppfyllelsen sedan på verksamhetsområdesnivå, vilket innebär att till exempel målet för verksamhetsområdet omsorg, formulerat som ”Stockholmarna ska uppleva att de får god service och omsorg” år 2011 bestod av hela 24 mätbara indikatorer.

Det är genomgående så i det web-baserade ILS-systemet att varje mål, indikator och aktivitet ska beledsagas av en kommentar. Detta görs i såväl tertiärrapporterna då en prognos över huruvida målen kommer att uppnås ska göras, från enhetsnivå upp till KF-nivå, som i underlaget till årsredovisningen. På stadsledningskontoret samlas all data från nämnderna in av verksamhetscontrollers som, i samband med tertiärrapporterna, går igenom nämndprognoserna och, i samband med bokslutet, går igenom årets utfall. Utifrån dessa underlag kan controllers kommunicera vidare, såväl mot stadsledningen som tillbaka mot nämnderna, hur det verkar se ut, vad som verkar gå åt fel håll och vad som verkar fungera. Dessa controllers håller i mycket av kommunikationen mellan stadsledningen och nämnderna och även om mycket sker genom det formella och webbaserade ILS-systemet, är det ständiga möten och telefondiskussioner mellan controllers på nämnd- och förvaltningsnivå och controllers på stadsledningsnivå. När det kommer till rapportering är det viktigt att ha allt på plats, det finns inte tid för att bli överrumplad av ny information när en tertiärrapport eller ett bokslut ska skapas. Även om varje rapport är en formell produkt, krävs det mycket kunskap som inte finns i systemet. En verksamhetscontroller förklarade varför den kontinuerliga dialogen mellan henne och exempelvis en stadsdelsförvaltning är så oerhört viktig:

*”Det kommer alltid fram något mellan raderna [i det som finns i systemet] som man inte kan lista sig fram till. Det här beror också på dialogen man har mellan processerna. Är det så att man har mycket löpande kontakter i många andra frågor, även där man skriver [till exempel ärenden], så man vet frågor som är på gång, o s v Då kanske det gör att det kräver mindre dialog när man ska ha in en tertiär rapport, till exempel Då har man liksom det redan.”*

Kontentan är att ju bättre kunskap man har om området, desto snabbare och bättre kan man göra jobbet när det väl är dags för rapport. Vet man att ett mål inte kommer uppfyllas, kan man diskutera tidigt vad som kan göras och få med det i rapporten. Här fyller även nya ärenden en funktion eftersom mycket går på remiss till stadsledningskontoret och dessa controllers sitter inne med mycket kunskap, går nya ärenden under året ofta genom dem. När de då kommunicerar dessa till förvaltningarna, går det också att ta upp och fråga hur det går med andra saker. Det kan till och med vara så att nämnderna och förvaltningarna utnyttjar dessa controllers i deras roll som kunskapsinsamlare. En controller berättade:

*”Nu har det ju varit några SDN [stadsdelsnämnder] som hört av sig om att ’äldreomsorgen går väldigt mycket back, kan inte vi få komma upp och prata om du har sett något på andra SDN och kan tipsa om vad de har gjort’.”*

Även om just detta inte hör till vanligheterna, visar det att controllerfunktionen är viktig för att hålla samman organisationen och stödja dess utveckling. Återigen går det att se hur en transaktionell modell, utvecklad med utgångspunkt i en kedja av mått, samtidigt skapar en grund för kommunikation och relation; denna gång delvis genom sin oförmåga att producera helt pålitlig information.

### **Styrsystemets relevans – en kommunikativ konstruktion**

En ganska tydligt fenomen i materialet från Stockholms stad är att ju högre upp i den organisatoriska hierarkin man kommer, desto mer uppfattas förändringarna från budgetstyrning till ILS och resultatstyrning som effektivisering. På lägre nivåer dominerar dock besparingstolkningen. Samtidigt menar några förvaltningschefer att detta är olika från verksamhet till verksamhet. Inom äldreomsorgen var förändringen i högre grad än inom de två andra

områdena knuten till kvalitetsarbete, inom skola och socialtjänst uppfattades det mer som besparing. Äldreomsorgen blev tidigt föremål för satsningar, först på kompetensförsörjning och sedan bland annat genom en satsning på måltidssituationen för de äldre. Eftersom mycket av vår data kommer från just äldreomsorgen är det viktigt att ha det i tankarna när vi går vidare med att analysera hur systemet fungerat ute i verksamheten.

I ILS är satsningar i princip synonymt med aktiviteter, d v s något som varje förvaltning och enhet måste göra inom den aktuella budgetperioden. En verksamhetscontroller förklarar:

*”Aktiviteter är något man inte mäter, utan grundtanken här är att man ska göra något, att man lägger in i budgeten att ”nu ska ni ha genomfört ett projekt med det här och det här”, och så sätter man ett slutdatum. Sedan har väl det blivit lite mer att det från politiskt håll varit att man vill säkra upp, man vill säga att ’det här vill vi verkligen att ni har’. Och då har man gjort det som en aktivitet. Det är ju mer för att samla. Istället för att ha en budgettext som kan vara ganska diffus, så är det tydligt att ”vi vill att ni ska ha det här”, och då kanske det är 12–14 aktiviteter och då kan man läsa dem och se att det fortfarande är aktuellt att man måste ha det här”.*

I många fall är det tänkt att en aktivitet ska leda fram till en stadigvarande kapabilitet, något som ska bli rutin inom staden (se också Knutsson med flera, 2008). Därför försvinner en aktivitet ur systemet när det kan anses att den är inarbetad i verksamheten; utifrån figur 2 handlar det alltså om att en aktivitet ska leda fram (eller snarare tillbaka) till en stadigvarande resurs. Till exempel har satsningen på måltidssituationen tagit sig uttryck i formulering av aktiviteter, framför allt på nämndnivå, men också som nämndmål. Sedan en tid tillbaka förekommer också nöjdheten med måltidssituationen som mått inom de flesta stadsdelsförvaltningar. Detta har gjort att enhetschefer över hela staden har haft såväl incitament som goda anledningar att arbeta med måltidssituationen, både genom förändring av arbetssätt, men också genom att skicka personal på utbildning. Måltidssituationen har varit en viktig fråga i många år inom äldreomsorgen, men den verkar ha fått genomslag på bred front i staden först efter att aktiviteten formulerats och måttet konstruerats.

När det gäller den generella kompetensnivån inom äldreomsorgen har en satsning gjorts från central nivå där kostnader för kompetensutveck-

ling ersatts för att inte påverka vare sig nämndens eller enhetens budget. Detta har backats upp med en indikator direkt kopplad till KFs verksamhetsområdesmål, nämligen ”andel omsorgspersonal med grundutbildning”. Eftersom enheterna mäts och följs upp genom indikatorn, samt ersätts för kostnaderna antogs det att kompetensnivån skulle öka. Så har också skett, men det har varit svårt att omsätta detta i faktiskt kvalitetshöjning, till exempel har nöjdheten inte ökat signifikant över staden. Dessutom säger flera intervjuade vårdbiträden och undersköterskor att man ofta kommer tillbaka efter utbildning, utan att få användning för allt nytt man lärt sig. Snarare känner sig dessa personer omotiverade när de upptäcker att utbildningen var ett spel för gallerierna. En äldreomsorgschef menar att det dels är måttets fel, men också något som enhetscheferna behöver hantera bättre. Måttet är taget från öppna jämförelser och saknar, enligt denna chef, relevans för verksamheten eftersom det förhindrar vidareutbildning mot till exempel specialkompetens för demensvård. Logiken är att alla måste vara grundutbildade innan specialistutbildning kan ges till några. Samtidigt finns det duktiga anställda som inte är intresserade av en grundutbildning, utan ser det som slöseri med tid eftersom de ändå mest sysslar med tvättning och städning. Det finns med andra ord inget utrymme för specialiseringar åt något håll.

På en annan stadsdelsförvaltning var äldreomsorgschefen inte alls lika skeptisk. Denna chef hade istället bestämt sig för att gå efter sin egen idé om vad som är bra. Specialistutbildning inom demens uppmuntras till exempel, trots att det inte följs upp i något mål, men uppfattningen är att det kommer avspeglas i nöjdheten. Samtidigt är ett av problemen att det inte nödvändigtvis gör det. Denna omsorgschef menar att de mått som används, dess exakthet och relevans lämnar mycket i övrigt att önska, men att ”det är något vi får leva med”. Samtidigt är chefen bekymrad, eftersom den kvalitetsutveckling de bedrivit inom förvaltningen inte gått att mäta. Med chefens egna ord: ”vi vet att det har blivit bättre, men vi kan inte visa det”. Inom förvaltningen vet de att det går åt rätt håll, men det är svårt att få det att synas för såväl nämnd som stadsledningskontoret och KF. I vissa fall pågår något som mer eller mindre kan beskrivas som lobbyverksamhet från såväl stadsdelsförvaltningar som från fackförvaltningar, för att påverka beslutsfattare på central nivå att göra vissa satsningar när de nyckeltal som valts inte förmår föra upp en fråga på agendan.

På enhetsnivå finns det lite olika sätt att se på styrningen. Några enhetschefer tar allvarligt på formuleringarna i ILS-dokumentet, andra tar dem

ganska lätt. Alla arbetar hårt med kvalitetsutveckling, men några har svårt att bryta rutiner i arbetsgrupperna. Andra försöker utnyttja utbildningsmöjligheterna maximalt för att föra in nya sätt att tänka och upplåter mycket tid för att de som kommer tillbaka från utbildning ska kunna berätta om sina nyvunna kunskaper inför resten av personalen. Några satsar på att skapa kostnads- och budgetfokus, medan andra hellre pratar i termer av kvalitet och förbättringar. Samtliga talar om åtaganden och arbetssätt, några pratar om nöjdhet, men bara någon pratar om denna nöjdhet i form av siffror. På den enhet där siffror faktiskt förekommer, har man inte resignerat gällande den bristande relevansen. De olika kundnöjdhetsmått som de utvärderas på av Stadens styrsystem läggs också ut som beslutsunderlag på Stadens hemsida, vilket gör dem viktiga i konkurrensen med andra enheter. Därför vill chefen på denna enhet gärna påverka dem, samtidigt som de inte får styra för mycket.

För att få mer relevanta siffror mäter denna enhet nöjdheten själva två gånger om året. Till skillnad från stadens mätning (och för den delen socialstyrelsens) som sker via enkäter en gång om året, sker den egna mätningen genom intervjuer. Fördelen är att det blir 100% svarsfrekvens och det går att fråga även de som är dementa (i enkäterna svara ofta de anhöriga), nackdelen är att det kan finnas en viss styrning av svaren eftersom det är vårdpersonalen själva som gör intervjuerna. Dessa mätningar ligger sedan till grund för prognoserna i tertialrapporterna. Genom dessa mätningar kan chefen få en bild av hur det ser ut på enheten, och gå in i arbetsgrupperna och föra diskussioner kring vad som kan förbättras. Som komplement används stadens egna, enkätbaserade, mätningar; trots att enhetschefen själv uttryckte skepsis gentemot dess trovärdighet. Det ansågs vara mer regel än undantag att bilden av kvaliteten som framkom i dessa mätningar var ganska snedvriden. Ändå användes de aktivt på detta äldreboende.

Till exempel fick enheten oväntat låg nöjdhet med aktiviteter och utestelser på demensboendet. Chefen berättade att det hade varit lätt att avfärda detta, eftersom de dementa självklart inte kommer ihåg vad de gjort det senaste året. Men de tog det på allvar och gjorde en analys i personalgrupperna. Det visade sig att problemet antagligen inte var för lite aktiviteter eller utestelser. Det var mest anhöriga som svarat, i samråd med den boende, så problemet, kom man fram till, låg snarare i den gemensamma uppfattningen hos boende och anhörig att inget hände. Lösningen blev att skapa bättre kontakt mellan personalen och de anhöriga, samt ha som rutin

att alltid fotografera det som händer och sätta upp bilder i gemensamma utrymmen. Detta hade varit uppe flera gånger i olika fora på enheten, men man hade aldrig kommit till skott förrän det visade sig ha konsekvenser för nivån på nöjdheten. Chefen menar att även om måtten inte säger så mycket ger de alltid en ”vink” om hur det är ställt.

Den generella bilden är att hjulet i figur 3 har bidragit mycket till enheternas utvecklingsarbete. Det finns ett tydligt gemensamt språk i enheter över hela staden, där de flesta talar i termer av åtaganden och arbetssätt. Detta tycks hjälpa enhetscheferna en hel del när de ska sätta igång ett förändringsarbete. Så snart en diskussion om resursknapphet kommer upp i personalgruppen, visar sig kopplingen mellan åtagande och arbetssätt vara ett väl fungerande retoriskt instrument. Genom att hela tiden påminna om åtagandena, d v s vad som ska göras, blir det genast relevant att tala om arbetssättet, d v s hur det ska göras. Därifrån går det att gå vidare till frågan om med vilka resurser detta ska göras. De skickliga cheferna brukar vara generösa med extra resurser (dock sällan i form av personal) när personalen själva kommit med förslag på hur ett arbetssätt kan förändras för att bättre nå upp till ett åtagande. Genom att åtagandena också är formulerade som kvalitetsgarantier gentemot brukaren och dess anhängare, blir kopplingen ännu starkare: ”Det är för de äldre vi gör det här”. Genom att dessutom koppla åtagandena tydligt till enhetens värdegrund, förstärks detta ytterligare. Genom detta införs, längst ner i målkedjan, också det ”varför” som framförs som så viktigt i figur 2 och det relationella systemet.

Det paradoxala som tycks inträffa är att ett transaktionellt system, byggt på en instrumentell rationalitet där en enhet ska producera ”82 % nöjdhet” för en viss peng för att dra sitt strå till stacken, kan forma förutsättningarna för ett relationellt system. Mycket verkar handla om att skapa relevans eller, ur Broadbent och Laughlins (2009) synvinkel, substans och användbarhet. Nöjdhetsmått är relevanta och användbara ur redovisningssynpunkt och för KF i syfte att få en bild av hur verksamheten fungerar, för att sedan kunna bestämma aktiviteter. De är mindre relevanta på enhetsnivå, men ger en tillräcklig ”vink” för att börja analysera. Det kommer alltid fram något. Relevans och substans är alltså inget som ”finns” i måttet, utan något man kan konstruera i relation till andra faktorer som är viktiga, till exempel åtaganden och arbetssätt. Under många personalmöten inom enheterna var det tydligt att chefen hade de olika mätningarna i huvudet, medan diskussionen handlade om åtaganden, arbetssätt och värdegrund. När diskussionen kom fram



till en bild, ett problem och en lösning fanns nästan alltid något av chefens förslag med; förslag som grundade sig i mätningar. Det tycks dock vara svårare åt andra hållet, när något är relevant och har substans för verksamheten. Går det inte att göra det mätbart, går det heller inte att visa upp för någon utanför verksamheten. Istället får man lita på en form av lobbying uppåt; inte sällan används det informella nätverket mellan olika chefer på olika stadsdelar och fackförvaltningar för detta.

## 4. Piteå kommun – den relationella organisationen

### **Inledning – några viktiga händelser och konsten att skaffa sig fallhöjd**

Piteå är en kommun i Norrbottens kustland med cirka 41 000 invånare, en siffra som legat stabilt i ett flertal år. Kommunen karakteriseras av politisk stabilitet med socialdemokratiskt majoritetsstyre sedan lång tid tillbaka, en befolkning som verkar flytta ut för att studera, men ofta kommer tillbaka för att arbeta och bilda familj även om det finns ett födelseunderskott. Det verkar dock svårt att få nya människor att flytta till Piteå. Fokus, när det gäller befolkningen, är därför att locka tillbaka dem som flyttat ut för att studera, men också behålla fler kvar för studier och arbete på orten samt locka människor som inte har någon tidigare anknytning till Piteå.

Piteås vision är att ”Alla boende i Piteå, utflyttade och mentala pitebor upplever att det är hit man kommer när man kommer hem.” Piteå vill alltså gärna vara en stad i vilken man bor, vilket inte hindrar att det pågår ett ständigt arbete med att skapa arbetstillfällen i samarbete med näringslivet. Visionen indikerar också ambitionen att finna ”mentala” pitebor, d v s människor som skulle trivas i Piteå men som ännu inte insett det. Varumärkesbyggande, inte minst i samband med till exempel ”Piteå dansar och ler”, är därför också viktiga pusselbitar för att förverkliga visionen. Piteå kommun avser att växa till 43 000 invånare och halvera arbetslösheten de närmaste åren. Detta arbete involverar ett tätt samarbete mellan kommunen och näringslivet i regionen.

Vi förstår under intervjuerna med högsta ledningen att Piteå över tid har haft en välskött ekonomi. Att detta snarast har varit något som utvecklats till en ”kultur” i organisationen tillsammans med synen på sig själv som en viktig samhällsbyggare. En av intervjupersonerna i högsta ledningen inledde en av våra första intervjuer med att tydliggöra detta:

*”Det finns en kultur i Piteå...i organisationen...bestående av två delar. Den ena är att kommunen alltid tagit en stor roll som samhällsbyggare, den andra är det varit ett starkt fokus på ekonomistyrningen. Vi har alltid varit jäkligt duktiga på ekonomi och har varit tidigt ute med målsättningar kring det finansiella. Det har alltid varit en tydlig politisk uppslutning kring detta.”*

Intervjupersonen utvecklade sedan detta och menade att det är ett resultat av starka personligheter i organisationen under årens lopp, både i form av ledande politiker och tjänstemän men också genom mycket informella ledningsstrukturer. Denna kultur har sedan utvecklats vidare och ”lever ut mot nämnder och förvaltningar” i organisationen. Men självklart har det under årens lopp uppkommit situationer och händelser som kan betecknas som mer eller mindre besvärliga eller, ”Ofta är nöden kreativitetens moder. Vi har drabbats av allt som andra drabbats av, men också av lokala företeelser” som en annan i ledningen uttryckte det. En sådan lokal företeelse som beskrevs under intervjuerna var när det stora länsmentalsjukhuset lades ned år 1987. Med detta förlorades ca 450 arbetstillfällen. Men kommunen lyckades hantera situationen genom att ”tvärtemot många andra kommuner som försökt strida mot utvecklingen, acceptera nedläggningen”. Strategin blev att köpa hela anläggningen (för en krona!) och omvandla den till en företagsby...”nedläggningen blev till en investering!”. Kommunens mål var att inom fem år skulle det arbeta och verka lika många människor där som inom det tidigare sjukhuset. Dock sprack målet p g a den finansiella krisen 1992/93, men tio år senare var målet uppfyllt och idag arbetar det ca 800 människor i företagsbyn. Intervjupersonen gör bedömningen att minst hälften av dessa människor inte skulle ha varit där om inte denna investering hade genomförts.

Av andra besvärliga situationer nämns den finansiella krisen 1992/93 som långt mycket värre, bl a för att den slog så hårt mot byggsektorn som varit en stor sektor i Piteå. Skatteutjämnningssystemet nämns också under intervjuerna och man upplever att det görs om för ofta:

*”Vi har förlorat varenda gång. Värst var det 1995/96. Det gjorde då 80 miljoner kronor. Då blev vi tvingade till ett besparingsprogram på 80 miljoner kronor under fem år. Men det gick över förväntan. Vi hade i och för sig en bra grund att stå på...vi hade marginaler, men alla fick spara. Alla var medvetna om att det inte skulle hålla och alla bidrog. Då är det viktigt med en ’right’ organisation som är delaktig och tar ansvar.”*

Vi ställde en följdfråga och frågade hur man får till en sådan 'tight' organisation och återigen nämndes den informella organisationen:

*"Jag har inget universalsvar, men jag upplever att vi har en sådan. Många säger att vi har informella kontakter. Vi kan lösa saker i korridorerna och prata med varandra. Vi har ett gemensamt ansvar...vi ser till att trivas. Förvaltningschefer för sig, ordföranden för sig...men också tillsammans. Man tar sig tid ibland och gör något roligt tillsammans."*

Under en annan intervju nämns ett exempel på hur arbetet med förankring inför en utmaning kan gå till även under goda tider. Det är nettokostnads målet som nämns och som Piteå under lång tid hade haft svårigheter att uppnå. År 2004 fastställdes en tidsplan att detta mål skulle vara uppnått år 2010. Ett sparprogram antogs och en i högsta ledningen beskrev:

*"Inte för att spara, utan för att ha god framförhållning. Vi såg pensionsutbetalningar, volymökningar...så under goda tider genomförde vi ett sparbetning som landade på ca 70 mkr...och då är vi nere på den nettokostnadsandel vi vill ha. Det krävdes politisk enighet för att genomföra detta och att tjänstemannasidan är bra på att argumentera varför... Sedan gjorde vi om det finansiella målet från 2009 för att anpassa oss till omvärlden, från nettokostnadsandel till mål inkluderande statsbidrag osv. Vi hade dock samma analys i grunden så våra besparingar var välgrundade för långsiktig hållbarhet för att klara egen finansiering av framtida åtaganden. Här spelar kulturen en stor roll...men också en tillit. Hade de inte litat på det vi sa hade det inte gått att få igenom."*

Intervjupersonen fortsatte att berätta att detta är mycket personbundet och vissa aktörer i ledningen agerar nyckelpersoner. Dessa personer måste förvaltningar vara lojala gentemot och lita på. Det handlar om en blandning av tillit till personer, till politiken men även till systemen. På frågan hur tillit till ett system uttrycker sig beskrev intervjupersonen att det måste finnas en dialog som är fungerande inom systemet och en tilltro till att politiken kommer att förstå de argument som förvaltningen lyfter fram. Till sist handlar det om att etablera en förmåga i organisationen att se helheter, "Zooma ut lite grann", som en i ledningen uttryckte det.

Den finansiella krisen 2008 då, hur upplevdes den?

I Piteå upplevdes denna kris som en "snabb och djup lågkonjunktur". Piteås strategi har varit att under 2000-talets goda år införa besparingspro-

gram samt att inte vara alltför släpphänt med kostnaderna för att på så sätt ”skaffa oss fallhöjd”, som en intervjuperson uttryckte saken. Det finns en medvetenhet att förr eller senare blir tiderna sämre och högkonjunkturen övergår i lågkonjunktur. Tanken med detta är att när väl en lågkonjunktur är ett faktum ska det finnas en god marginal. Därför har sparbeting introducerats under goda tider och högkonjunkturer. Under den finansiella krisen 2008 förankrades ett sparbeting på 1,5 %. En kvarts procentenhet av detta skulle förvaltningarna ”gmeta ihop själva”. En intervjuperson förklarade varför:

*”Den [0,25 %-enheten] var mest psykologisk. Den kallades också vardags-rationaliseringar. Det var upp till förvaltningarna...så det var en morot! Det finns ju en koppling mellan tilltron till styrsystemet och de politiska beslut som fattas. Så jag var nog med att detta skulle återföras. Nästa gång detta behöver göras så måste vi kunna visa att såhär gjorde vi då.”*

Men att ”skaffa fallhöjd” i goda tider nämns under intervjuerna också som en stor pedagogisk utmaning:

*”Det är inte så lätt...men med en god dialog...och man får försöka fila på argumenten. Man får ta upp hur den kommunekonomiska situationen ser ut...med fler äldre och större investeringsbehov. Då behöver vi ju ett överskott och en fallhöjd! När krisen kom hade vi ett överskott på 60 mkr...men det rök ju då!”*

Den finansiella krisen 2008 ’upptäcktes’ inledningsvis främst via media och genom att ett sågverk i kommunen lades ned. ”...skogsindustrin är oftast först ut i konjunktursvängningar och vi har kontakt med industrin och hör när de säger att priserna faller. Då vet vi att det är på gång...”, som en intervjuperson beskrev de första indikationerna på att sämre tider var i annalkande. Senare presenterades skatteprognoserna och då förstod man i ledningen att åtgärder måste vidtas och budskapet om sämre tider och återhållsamhet började spridas i organisationen. I budgetbeslutet 2009 antogs därför en besparing inför budgetåret 2010. En del av strategin var att uppmuntra diskussioner i olika arbetsgrupper i syfte att förankra en krismedvetenhet i såväl den politiska ledningen som i förvaltningsledningen. Sedan var det förvaltningschefernas roll att sprida budskapet vidare i organisationen men andra kanaler såsom personaltidningen användes i också i detta syfte.

Men samtidigt menade en intervjuperson i ledningen att organisationen var väl förberedd på sämre tider genom de analyser som tidigare genomförts:

*”Någonstans hade vi en känsla av att någonting skulle komma och att det inte skulle bli positivt för våra skatteintäkter. Så vi var förberedda! Det visade sig i efterdyningarna av 2008 att vi var väldigt trygga i analysen...av vår långsiktiga finansiella analys...Ligger vi på 57 mkr i årsresultat kommer vi att klara de påfrestningar vi står inför. Det behöver inte vara mer, för då får vi problem med Piteborna...Det fanns en trygghet i att möta konjunkturen.”*

## Hinder och framgångsfaktorer i besvärliga situationer

När vi under intervjuerna tar upp hinder och problem i dylika processer så nämns bland annat att det kan finnas både korta och långa hinder men att det kanske också är just de besvärliga situationerna som skapar möjligheterna:

*”Det finns både korta och långa hinder. Det svåraste är de långa. Politik och förvaltning trivs i ett styr- och ledningssystem i vilket det finns framförhållning. För oss har omvärldsspaningen blivit den kanske viktigaste delen i beslutsunderlagen. Motsatsen blir att dålig framförhållning gör att tryggheten inte skapas och det är en kommunledningsfråga att skapa den här tryggheten...Det finns också den politiska enigheten...och nu pratar vi besvärliga situationer. Det finns väl en baksida av myntet när vi inte är i besvärliga tider. Men just i besvärligheter är det skönt att de inte behöver samla enkla politiska poäng. Alla står fast vid det som är bestämt!”*

Även andra intervjuer bekräftar olika typer av hinder i förändringsprocesser och när åtgärder behöver vidtagas i syfte att lösa eller komma ur en knivig situation. En intervjuperson menade att det alltid finns ett hinder i motviljan att förändra något överhuvudtaget. Störst är denna motvilja där förändringarna drabbar mest, dvs på enhetsnivå i organisationen. Det som ledningen brukar välja att kalla ”effektiviseringar” tolkas ofta som ”neddragningar” av chefer och medarbetare på enhetsnivå. Men intervjupersonen fortsatte sitt resonemang och förkunnade att är besparingar nödvändiga så är det ju trots allt ute i verksamheten som besparingseffekten blir som störst. Media nämns också som svåra att övertyga och förhållandet till lokaltidningen beskrevs som en stor tillgång men också i termer av ”lite hatkärlek”, ”varje förändring blir en förstaside-nyhet och det blir lite folkstorm på insändarsidorna. Man

känner att opinionen är svårast, att få den att förstå att detta är nödvändigt”, som en intervjuperson beskrev det. Samtidigt poängterade intervjupersonen att oppositionen i kommunen är väldigt ansvarsfull och att den sluter upp när organisationen står inför svåra situationer. Detta framhövdes snarare som en framgångsfaktor i tider när förändringar eller svåra beslut står på agendan. En av våra intervjupersoner från politiken utvecklade resonemanget och förklarade att det är viktigt att majoriteten i kommunfullmäktige inte är ensamma i sina beslut när besvärigheter ska lösas eller förändringar introduceras:

*”Jag har sagt till min S-grupp att även om vi är i majoritet ska vi aldrig vara ensamma i ett KF-beslut mot alla andra. Vi ska alltid ha något annat parti med oss... När vi känner att vi har varit ensamma har vi ajournerat eller återremitterat.”*

Överhuvudtaget nämns tillit, trygghet och trovärdighet som viktiga element under intervjuerna och den politiska stabiliteten och politisk enighet nämns även i samma andetag som viktiga framgångsfaktorer för att hantera besvärliga situationer. En i högsta ledningen förklarade:

*”För mig är det väldigt grundläggande. 2007 var nog första året vi verkligen började arbeta med omvärldsspaning. Bra eller dåligt, vi säger att det är viktigt att titta framåt och att det leder till någon slags effekt. Det ska definitivt påverka... leda till strategier. Så det är en strategisk tanke att stabiliteten kräver omvärldsspaning.”*

Samtidigt finns det en medvetenhet om att den politiska stabiliteten kan ske på bekostnad av dynamiken i organisationen och det tycks som om kommunens omvärldsspaning är ett försök till lösning på att systemet inte ska gå i stå. På frågan om den politiska stabiliteten är något bra svarade en intervjuperson i högsta ledningen:

*”Det är nog bra i besvärliga situationer. Kanske inte lika bra över tid. Dynamiken som ibland kan uppstå försvinner. En del av utmaningarna ligger i hur vi ska hantera konkurrensutsättningssituationen och här är det tydligt politiskt uttalat att här jobbar vi inte så... det är inte aktuellt. Vi lyfter fram det i omvärldsspaningen att vi måste lyfta detta, vi kommer inte kunna hålla oss undan. Fler och fler lagar kommer i den riktningen. Men hur ska vi kunna ha en framförhållning när politiken så tydligt säger Nej? Vi kan inte jobba med det. Det är jag lite orolig för.”*

En av våra intervjupersoner inom politiken menade vidare att:

*”Det är en bra fråga som behöver diskuteras. Jag hör olika svar. Många kör fram kritiken i valrörelsen...nya kvastar sopar bäst och så...Men man kan stelna, det finns exempel på det. Det har funnits exempel på kommuner i Norrland där S suttit lika länge och där alla andra partier, V till M, gått ihop bara för att få bort dem. Då har man gjort ett dåligt jobb...inte varit lyhörd och tagit till sig andra synpunkter – ’vi vet bäst!’. Men om man inser att man inte kan göra så är det en klar fördel.”*

Omvärldsspaningen sägs ske på både lednings- och förvaltningsnivå för att sedan sammanställas och analyseras. Man har ett speciellt sätt att göra sina analyser och prognoser. En i högsta ledningen berättade:

*”Vi har försökt göra oss mindre konjunkturkänsliga genom att välja mellan SKL:s [Sveriges kommuner och landsting], regeringens och ESV:s [Ekonomistyrningsverket] prognoser. De kan differera och då går vi i goda tider på den sämsta skatteprognosen, och i kriser går vi på den bästa prognosen. Verkligheten brukar bli däremellan...Vi har alltså fallhöjd i goda tider, och i dåliga tar vi en liten risk.”*

Denna ambition syftar till att göra organisationen mer uthållig och undvika kortsiktiga reaktioner. Därigenom skapas stabilitet samt utrymme och tid för dialog om vad som kan och bör göras. Genom att ta in information såväl centralt som från samtliga organisatoriska nivåer och medarbetare skapas möjlighet till långsiktig utveckling. Vid ett tillfälle skedde dock en kortsiktig reaktion efter att personal på ett äldreboende slagit larm till Uppdrag Granskning; något som slogs upp stort i media såväl lokalt som nationellt. I detta fall misslyckades kommunikationen mellan de organisatoriska nivåerna, och reaktionen från den politiska ledningen efter att media börjat rapportera om saken var att först då skjuta till mer resurser. En person i ledningen berättade:

*”Då får styrsystemet sig en knäck. Det är jag fundersam över...Uppdrag Granskning är inte problemet, utan problemet finns hos oss själva. På vilket sätt har beslutsunderlaget inte varit tillräckligt? Om jag inte får igenom ett beslut som tjänsteman, tänker jag: antingen har jag för dåligt beslutsunderlag, eller också är jag inte tillräckligt duktig på att föra fram det... Den viktigaste delen i styr- och ledningssystemet är vi*



*som är i det. Jag gillar inte bilden av att vi möts sällan mellan tjänstemän och politik [visar på den klassiska bilden med en politikerring och en tjänstemannaring som täcker varandra till ca 10%]. Vi måste bli bättre på att kommunicera med varandra. Det måste bygga på tillit och förtroende. Och då måste man träffas.”*

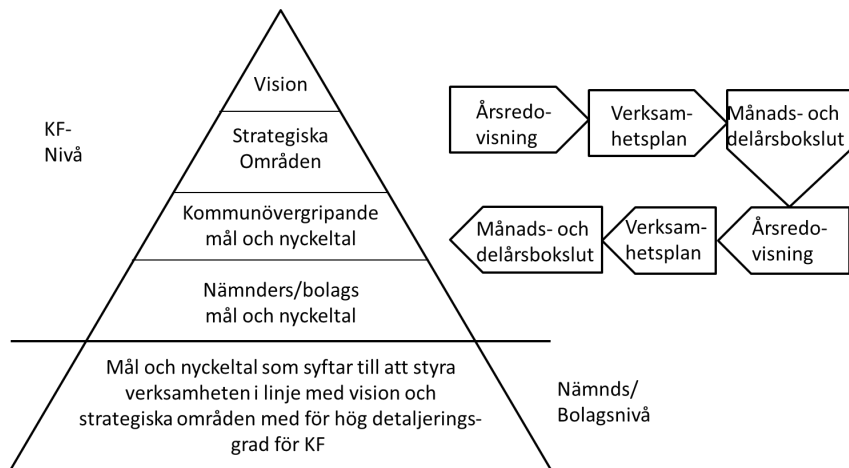
Såväl omvärldsspaning som konsekvensanalyser måste göras på alla nivåer och kommuniceras; det gäller att träffas, och när man gör det ska man ha på fötterna. Samtidigt menar denna person att ”nyckeltal och analyser är en del av det hela” och något som kommunen behöver bli bättre på i nästa version av systemet. Det anses med andra ord finnas en stark kommunikativ potential även i nyckeltal, även om de kan anses ligga närmare ett transaktionellt system.

### **Piteås styrsystem – relation med inslag av transaktion**

Piteå kommuns styrmodell finns beskriven i figur 4. Den består av en målpyramid samt en kvalitetskedja. Målpyramiden bygger på visionen som ledstjärna, men det är fyra strategiska områden som ska genomsyra hela verksamheten: Barn och unga; utbildning, arbete och näringsliv; demokrati och öppenhet; samt livsmiljö. Därtill beskrivs en god ekonomi samt engagerad och kunnig personal som förutsättningar för att kunna arbeta väl med de strategiska områdena. Samtliga mål som bestäms i kommunfullmäktige knyter an till något av de fyra strategiska områdena eller de båda förutsättningarna personal och ekonomi. Piteå kommun använder sig dock inte av någon nedbrytning av mål i traditionell mening, där nämndnivån bryter ner de övergripande målen till egna mål. Istället har kommunfullmäktige bestämt de övergripande målen, i dialog med nämnderna, som sedan ”följer med” till nämndnivå. Nämnder och kommunala bolag kan sedan skapa egna förvaltningsmål som syftar till att styra verksamheten mot kommunfullmäktiges mål.

Detta är ganska nytt, och ses inte som helt självklart från nämndshåll där flera politiker känt sig överkörda. Detta verkar dock inte ha fått kommunstyrelsen att ändra sig, snarare menar de att det missnöje som finns pekar på att dialogen före beslut behöver bli bättre, så att alla röster får höras. Det vore snarast en förlust att gå vidare mot en traditionell nedbrytning av mål, eftersom det ändå är de fyra strategiska områdena som ska genomsyra verksamheten. Att dessa ”lever” i verksamheten är viktigare än att det finns klart formulerade mål på alla nivåer i verksamheten. Detta innebär inte att det saknas mål och mått, snarare betyder det att målen kan ses som operation-

aliseringar av de strategiska områdena och förutsättningarna (personal och ekonomi), samtidigt som måtten får en sidoordnad position där de bidrar till att ge en bild av hur väl kommunen arbetar med de strategiska områdena.



Figur 4. Piteå kommuns styrmodell och kvalitetskedja

Det som ska knyta ihop de strategiska områdena, målen och måtten är analysen. Kvalitetskedjan i figur 4 påvisar hur detta ska ske, rent formellt. Genom återkommande uppföljningar, månadsvis och i tertialer, ska en analys och dialog kring målen, måluppfyllelse och de strategiska områdena fortlöpa över året. Dessa ska sedan slutredovisas i årsredovisningen och ligga till grund för en utveckling av verksamheten. Måluppfyllelsen redovisas på en skala från 1 till 4, där 1 betyder "ej uppfyllt" och 4 betyder "helt uppfyllt". Varje mål bedöms utifrån nyckeltal, och "andra resultat". Det som här kallas "andra resultat" är en följd av verksamhetsnära uppföljning och utvärdering av verksamheten samt en utvärdering av specifika satsningar; något som ska väga lika tungt som uppföljning av nyckeltal. Måluppfyllelsen redovisas sedan, nämnds- och bolagsvis, i ett spindeldiagram med 6 axlar (de fyra strategiska områdena samt de två förutsättningarna), vilket ger en bild av hur nämnden/bolaget lyckats under året, samt också hur de balanserat mellan de strategiska områdena. Utfallet i spindeldiagrammet jämförs också med föregående år. Genom dessa utvärderingar och genomförd analys, ska sedan nya satsningar, projekt, resursfördelningar och mål beslutas.

Ledningen i Piteå kommun uppvisar en viss skepsis mot mått och mätningar som ensidig bild av måloppfyllelse, något som inte minst reflekteras av det Einstein-citat som inleder årsredovisningen och delårsuppföljningar: ”Det är inte allt som kan räknas som räknas och inte allt som räknas som kan räknas”. På citatet följer en beskrivning av hur nyckeltalen ska användas i analysen:

*”Nyckeltalens roll är att stödja en kvalitativ bedömning, men kan aldrig utgöra det enda underlaget för bedömning av måloppfyllelse. Jämförelser med andra kommuner ger möjligheter att förhålla sig till de egna resultaten. Analysen ska handla om helheten för målet, eller det strategiska området, och inte om detaljer.” (Piteå kommuns årsredovisning, 2011)*

Måtten blir indikatorer i egentlig mening, då ett mått aldrig kan vara liktydigt med ett mål enligt detta synsätt. En företrädare för kommunstyrelsen menar att en upplevelse av kvalitet eller livssituation (till exempel mobbning i skolan) inte kan ha ett mål om exempelvis 95 %, eftersom det aldrig kan vara okej att 5 % har en negativ uppfattning i frågan. Istället går det att använda nyckeltalen tillsammans med dialog och utvärdering av satsningar för att analysera om det blivit någon utveckling i frågan.

Således är även mätprocesser och nyckeltal viktiga i Piteå kommun, men genom den bakomliggande kommunikativa rationaliteten i organisationen så förhåller man sig med lite distans till dessa mätprocesser. De finns ingen tro i organisationen om att mått och nyckeltal på något vis kan fånga hela sanningen. Man säger sig ha en styrmodell som bygger på någon form av balanserad styrning och att detta skiljer Piteå marginellt från andra kommuner. Men det som varit viktigt för ledningen är att försöka förklara syftena bakom styrmodellen för alla i organisationen. Vad styrmodellen ska leda till och vad den kan stödja. Mycket tid och energi har lagts på att förankra styrmodellens syfte och att alla ska känna en trygghet med den samt de analyser den hjälper till att skapa. En av våra intervjupersoner i högsta ledningen hade ett intressant resonemang kring detta:

*”...det vi har varit duktiga på när vi gjorde om vår styrning för sex år sedan, så var vi noga med syftena bakom. Vad styrmodellen ska leda till och stödja. Återigen har vi processat det ganska väl och vi har förankrat det väl. Förvaltningsarna är med i systematiska grupperingar. Jag känner en trygghet i systemet...i att det är analyser som är viktiga. Inget*

*nyckeltal kan beskriva den komplexa verkligheten från det hårdaste till det mjukaste. Några kommuner fick pris som goda exempel för god ekonomisk hushållning p g a att de uppfyllt åtta av tio nyckeltal. Då blev jag desillusionerad. Det är att förminska den kommunala särarten. Det ställer stora krav på analysen...Revisorerna ville bedöma oss utifrån dessa goda exempel. De sa att de inte kunde säga något om god ekonomisk hushållning hos oss. Då sa vi 'läs analyserna, där finns allting!'. Då hamnade vi i en riktig diskussion. Det går inte att sätta redovisningsrevisorerna att granska rapporter om god ekonomisk hushållning. Det behövs mer...det är ingen sifferfråga. Ekonomi är enkel, medan kvalitet blir mycket mer komplext. Just nu skriver tjänstemannasidan allt från analyser till vilka åtgärder det ska leda till. Vi gör analyserna sedan måste politikerna sitta ned och dra slutsatser av analyserna."*

Att försöka kommunicera ett svar på frågan "varför" och vad syftet med styrningen och styrmodellen är ses som mycket viktigt för Piteå kommun: något som hänger väl samman med figur 2 och det relationella systemet. Detta gäller inte bara internt i organisationen utan även externt till exempelvis medborgarna till vilka man försöker beskriva "resurser, processer och resultat i en kvalitetsdel" enligt en av våra intervjupersoner. Man har också insett att kommunen inte har möjlighet att lösa alla samhällsuppdrag själv, utan vill att omgivningen i form av olika aktörer ska ingå i ett nätverk som tillsammans med kommunen försöker lösa samhällsuppdraget. Intervjupersonen igen angående in- och utflytningsnettot i kommunen:

*"Nu har vi haft ett projekt som heter 'Attraktivt och uthålligt Piteå'. Vi vill få alla inklusive företag att dela den här bilden. För det är inte givet att alla delar den. Vi behöver en gemensam bild av utmaningen och sedan arbeta framåt. Alla berörda ska se ett ansvar i detta...ett ansvar för orten. Vi har en massa arbetsgrupper, föreningar, företag och så vi, och det har med detta utkristalliserats några viktiga frågor, fler kvinnor i industrin, parrekryteringar etc Det har tagits en avsiktsförklaring i KF, ett manifest...Det är viktigt att det finns en trygghet i systemet när vi sedan måste ta tag i de här omfördelningsfrågorna. Det är också en utmaning att 'zooma ut' och ta en helhetsbild och inte bara 'zooma in' på t ex äldreomsorgen. Gör vi det så kan siste man släcka lampan..."*

Formellt sett ligger alltså Piteås styrsystem nära det relationella. Dialog och analys är jämställt med mätning och god ekonomi samt engagerad personal

är förutsättningar för att arbeta med de strategiska områdena. Till detta kommer att de strategiska målen ska genomsyra verkligheten, vilket kan tolkas som att anledningen till ”varför” man gör det man gör, d v s de effekter som skall uppnås, skall vara ledstjärna för allt arbete i kommunen. Kommunledningen vill också genom medborgardialog och ”omvärldsspaning” på verksamhetsnivå, få reda på vad som behöver göras i samhället. Den omvärldsanalys som kommunen gör centralt skall alltså kompletteras med röster från dem som finns i samhället (medborgarna) och dem som är närmast medborgarna (medarbetarna). Den kommunikativa rationaliteten underbygger därför systemet, varför utgångspunkten för den vidare diskussionen är att Piteå arbetar med ett styrsystem som är förhållandevis relationellt, men med inslag av transaktionstänkande.

### När relation möter tradition

Samtidigt som Piteå kommun jobbar med sitt medborgar- och samverkansorienterade styrsystem, finns också en stark budgetprocess i botten. Denna process bygger på ramanslag och äskanden. Genom dialog och anknytning till de strategiska områdena ska såväl medborgare som förvaltningsrepresentanter och nämndpolitiker kunna föra fram argument för ökad resurstilldelning utifrån deras kunskaper om omvärlden. Samtidigt upplevs inte detta som helt enkelt från förvaltningsnivå. Dels är en stor del av kunskapen som finns kostnadsbaserad, d v s man vet vad saker kostar samtidigt som det inte alltid går att få en klar bild av hur ett problem ser ut, och inte minst är det svårt att komma fram till kostnadseffektiva sätt att lösa dem. Även om kommunalråden gärna talar om en ”case-uppbyggnad”, d v s att en problembild och lösningar växer fram från flera håll; ”medborgarförslag, enkäter, öppna jämförelser, media” gör kostnadsfokus att det lätt blir ett budgetspel till slut. En förvaltningschef förklarar under en diskussion om problemen med att skapa samverkan inom organisationen:

*”Sedan kör ordföringarna sitt eget race och vill ha pengar till sin förvaltning [i budgetprocessen] och vi [förvaltningscheferna] spelar med i det spelet. Det är ju inget bra – det blir ju kontraproduktivt”.*

Inte minst gör kostnadsorienteringen och de lättfunna kostnadsnyckeltalen det lätt att spela detta spel. En förvaltningschef berättar exempelvis om hur skolförvaltningen kan peka på hur mycket socialförvaltningen kostar, och därigenom argumentera för att skolförvaltningen, i rättvisans namn, borde

få mer pengar. Detta samtidigt som socialförvaltningen kan visa att de ligger lågt i kostnader per brukare, jämfört med jämförbara kommuner, vilket pekar på hög effektivitet: de är alltså värda sina pengar. Det är svårt att hitta vinnare i ett sådant spel.

Den kommunikativa rationaliteten bakom systemet gör det dock förhållandevis lätt att tala om saker, framför allt på förvaltningscheferns nivå. Bland annat berättar en intervjuperson på socialförvaltningen om hur alla förvaltningschefer suttit ner flera gånger och "brainstormat" kring vad kommunen kan göra för att förbättra för samhället. Denna person var mycket nöjd med dessa samtal, eftersom svaret på vem som skulle göra vad och vem som skulle ha mer resurser var "mer kultur, mer mångfald, skola, jämställdhet och föräldrastöd. Vi kom inte fram till ett enda område där socialtjänsten skulle ha mer pengar." Samtidigt är detta lättare sagt än gjort. Socialtjänsten sitter inne med mycket kunskap, men är starkt reglerad från statligt håll. Ambitionen är att ställa upp med "kunskapsöverföring" till andra delar av kommunen, till exempel förskola, men genom att kraven på utredningar har skärpts, finns nästan inga resurser att ställa upp med i denna typ av stöd eftersom all kraft måste läggas på "ens egna fögderi".

Delvis är problemet budgetrelaterat, eftersom socialförvaltningen har ett budgetunderskott. En person på socialförvaltningen berättade:

*"Vi ska förklara och försvara varför vi går med underskott nu, och för lite tid läggs på vad vi ska göra imorgon. Det blir alltid 'nej' för att vi har för lite resurser".*

Intervjupersonen berättade vidare att det inte handlar om att få mer resurser, snarare tvärtom, men det finns ett svårhanterligt moment 22 i detta. Samtidigt ska inte allt läggas på budgetproblemen, som sagt leder också den starka regleringen till att socialförvaltningen måste lägga det mesta av sina resurser på sig själva och på detta nu. En medarbetare på socialförvaltningen beskrev:

*"Socialstyrelsen ökar kravbilderna på utredningarna – det blir viktigt att göra korrekt utifrån lagstiftningen. Då tänker man inte gärna utanför någon box utan kör vår egen färd: utredning och så, 'pang', beslut, och så följer man upp det. Och då är det inte så många aktörer med i det här. Man blir väldigt formell för att bli säker, man vill inte bli utsatt, eller kommunen vill inte hamna på kartan över vanvårdskommuner. Det blir en inbyggd rädsla, kan man säga, för att göra fel. Och det gyn-*

*nar ju inte utvecklingen heller. När vi har gjort vårt, då har vi gjort vårt. Sedan kan någon annan göra fel, men vi har gjort vårt. Det blir väldigt cementerat.”*

Inte nog med att budgetprocessen gör att man vill säkra sina resurser till sin verksamhet, dessutom kommer lagkrav och statlig granskning riktad mot traditionella stuprörsverksamheter in och påverkar möjligheterna att samarbeta. Ännu en röst från socialförvaltningen:

*”När skolan, de lever ju i en individverklighet, ser något här och nu, då kan de anmäla till oss och tänka att ’nu fixar de det här’. Men då kan vi se att det inte håller juridiskt att till exempel gå in och omhänderta. Det vet inte skolan om och vi har sekretess, så det byggs murar hela tiden. Rektor kan ringa och fråga ’varför gör ni ingenting?’ När socialstyrelsen kommer och gör nedslag är det som kurator inte så spännande att säga att ’vi har haft lite informella samtal som vi tyckt varit konstruktiva’.”*

Det finns således en form av parallellt ansvar, dels ett ”måste” i det att det lagstadgade och traditionella ska genomföras, och inte sällan är budgeten anpassad efter det, dels finns ett engagemang för imorgon och för helheten. Det sistnämnda ansvaret är svårt att ta tag i rent praktiskt, eftersom det på flera sätt ligger utanför det vardagliga. Samtidigt är det detta som kommunen har ambitionen att förbättra. Ett första steg på vägen är alltså att kommunicera kring det genom möten, workshops och dialog, men samtidigt finns det tydliga praktiska problem.

En praktisk lösning är att lägga samarbetet under samma tak och inom samma budgetram; skapa en hybridorganisation. Ett exempel på detta är resurscentrum som är ett samarbete mellan socialtjänst och skola. Här ska man kunna ge råd och stöd, dvs gå in med tidiga insatser innan det är dags för utredningar. Resurscentret klarar av både råd och stöd och utredningar. Här har de parallella ansvaren decentraliserats till en egen enhet. För att parafrasera en av intervjupersonerna ovan så går det här att genomföra de informella, konstruktiva samtalen utan att för den sakens skull starta upp en hel utredning efter konstens alla regler. De chefer vi talat med på resurscentrum menar att detta fungerar mycket väl, även om de är lite konfunderade när det gäller de nyckeltal de använder som uppföljning. Målet var att det skulle bli färre anmälningar, men nu visar det sig att det har blivit många fler. De undrar mycket över om det är bra. En av anledningarna kan vara att de

nu kommit mycket närmare eleverna och deras vardag vilket ökar tillgängligheten och därför anmälningarna. Även om detta är svårt att veta, jobbar de hårt för att öka andelen råd och stöd i förhoppningen att det ska minska antalet anmälningar.

Förutom strategin att slå samman, handlar mycket om engagerade medarbetare med en helhetssyn och att uppmuntra detta. Den kommunikativa rationaliteten måste hela tiden vårdas, vilket handlar om att hjälpa medarbetarna att inse att de kan höras och att de kan dra nytta av organisationens mål och de nyckeltal som finns. Ett exempel på hur det kan fungera är när en biblioteksassistent funderade över kulturenhetens mål om att de skulle vara ”öppna för alla”, något som relaterar till det strategiska målet om demokrati och öppenhet. Genom att knyta an till detta och mobilisera några nyckeltal som underbyggde misstanken om att de kanske inte var så öppna som de borde, kunde hon få resurser från KF att starta upp ett projekt som skulle göra biblioteket mer öppet för alla. Detta tog tid, men visar på att systemets uppbyggnad med ett fåtal strategiska mål och sidoordnade nyckeltal innehåller en kommunikativ potential som väntar på att bli utnyttjad: kan man knyta sin argumentation till de strategiska målen och underbygga den med nyckeltal, ser det ut som det finns goda chanser till verksamhetsutveckling. Även om detta verkar vara ett av få exempel, ännu så länge, så ser det ut som om kanalerna finns för att göra sin röst hörd.



## 5. Styrning igenom besvärliga situationer

I denna avslutande del analyserar vi vidare och sammanfattar de tre fallen utifrån det analytiska ramverket. Vi formulerar några frågeställningar, samt reflekterar över dessa i en ambition att visa på vad som kan vara viktigt att diskutera när en kommun arbetar med sitt styrsystem för att det ska understödja styrning igenom besvärliga situationer.

### **Hur kan styrsystem vara till hjälp i besvärliga situationer?**

Vad är det som får organisation att utvecklas i den utstakade färdriktningen? Och vilka situationer kan de olika systemtyperna egentligen hantera? Det vill säga, när bidrar ett styrsystem till att styra sig igenom besvärliga situationer? Först och främst tycks den genomgående och återkommande ”besvärliga situationen” helt enkelt vara att utveckla verksamheten mot så mycket värde för pengarna som möjligt. Detta är knappast någon nyhet utan känns nog igen av de flesta företrädare för svenska kommuner. När det gäller resurs-sidan av detta, kan en genomtänkt och väl genomarbetad budgetprocess vara tillräcklig för att skapa en kostnadsmedvetenhet i organisationen. Detta visar oss bl a erfarenheterna från Järfälla. Däremot verkar ett sådant fokus göra det svårt att koncentrera sig mer på ”andra ändan” av figur 1, d v s med fokus mot effekter och en ökad kvalitet. Konsekvenser av kostnadsmedvetenhet och ”osthyvelsprincipen” är svåra att fånga upp. Även om resultat- och effektmål införs och följs upp, tenderar diskussionen att handla mycket om den direkta kopplingen mellan resurser och måloppfyllelse, d v s ”inget bättre resultat utan mer resurser”. Ett tidigarelagt budgetbeslut kommunicerar ett tydligt kostnadsfokus, och verksamheterna får ansvar att anpassa sig till nya ramar. Järfällas arbete mot kommunikation av målbilder, mätning och jämförelser med andra kommuner samt utveckling av balanserade styrkort och volymbudget visar att budgetprocessen, för dem, är en grundförutsättning

för god ekonomisk hushållning, men inte tillräcklig om visionen och portalmålen ska kunna uppnås.

Är då ett transaktionellt system uppbyggt på en instrumentell rationalitet rätt väg att gå?

Om vi går till ytan med Stockholms-caset tycks det så. Samtidigt visar det sig att flera framgångsfaktorer i Stockholms system inte är de som främst associeras med den instrumentella rationaliteten som är så framträdande i de styrande dokumenten. Precis som vi kan förvänta oss, utifrån Broadbent och Laughlins (2009) ramverk, är denna rationalitet främst väl fungerande på högsta ledningsnivå eftersom det bidrar till att man anser sig kunna fatta väl underbyggda beslut om resurstilldelning samt specificera aktiviteter för verksamheterna. Detta "skelett" tycks dock inte klara sig helt självt. Om vi utvecklar denna metafor kan vi se att controllerfunktionerna spelar rollen av "nervsystem": En nog så viktig del för att verksamheten, organisationens "muskler", ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Utan stöttning och koordination från controllers skulle varken ledning ("hjärnan") eller "muskler" fungera särskilt väl. Skelettmetaforen ger en antydning om att ett sådant transaktionellt system som ILS är, knappast bidrar till någon rörelse i organisationen av sig självt, men att en sådan struktur å andra sidan kan vara central för att övriga delar i systemet kan fungera på ett effektivt sätt. Detta trots (eller kanske tack vare) att det formella systemet hela tiden visar sig otillräckligt.

Om vi lämnar metaforen, visar det sig också att de mått som är så efterfrågade från ledningsnivån som underlag för insatser, och som upplevs som överordnade och styrande, bemöts med viss skepsis på verksamhetsnivå. De ses som irrelevanta och ibland t.o.m. felkonstruerade, men de går ändå inte att bortse ifrån: Några går så långt som att mena att de, trots dessa tillkortakommanden inte får bortses ifrån. Alltid säger de något. De kan ligga till grund för diskussion i personalgrupper och de kan användas för att hitta samband som man kanske inte upptäckt eller brytt sig om annars. Det kräver dock en del disciplin att inte förkasta mått och resultat som man finner till stor del vara irrelevanta. Kanske är försöken att skapa egna mått som jämförelse ett svar på detta. Det finns forskning som menar att mått först blir riktigt intressanta när de ställs mot kontrasterande mått som delvis säger något annat (se till exempel Mouritsen med flera, 2009) för då skapas utrymme för analys och utveckling. Detta går dock emot den instrumentella rationaliteten där måtten ska spela en viktig roll i att förmedla mer eller mindre exakt vilka aktiviteter som bidragit till vilken måluppfyllelse. I vårt material ser det dock

ut som det till stor del är denna oförmåga som gör att relevans kan skapas.

Denna relevans skapas således genom viss misstro mot måtten, men också genom en attityd att det går att tro på dem, till en viss gräns. En viktig del tycks vara att de bidrar till förståelse för hur arbetssätt och åtaganden hänger samman. Även om de inte mäter direkt hur väl åtaganden uppfylls, påverkar de ändå hur en chef kan närma sig sin arbetsgrupp och med den diskutera åtaganden, arbetssätt och resursanvändning. Det blir lättare för chefen att göra sin röst hörd i en annars ganska traditionell miljö där motstånd kan förväntas (Burns och Scapens, 2000). Samtidigt räcker inte den bild som chefen har bildat sig utifrån detta på långa vägar för att veta vad som ska förändras och hur. Genom att strukturen med åtaganden, arbetssätt och resursanvändning finns, har dock ett gemensamt språk bildats. Chefen har möjlighet att översätta den (ofullständiga) information han eller hon har tagit del av via mätningar till detta språk, och sedan anpassa den med information från personalen. Till detta kommer att åtaganden, åtminstone inom äldreomsorgen, är kopplade även till kvalitetsgarantier och värdegrund, vilket i sin tur leder till att även brukare och anhöriga blir inbjudna i samtalet. Det blir tydligt att det genom detta gemensamma språkbruk uppstår möjligheter för samtliga intressenter att göra sig hörda. När chef, personal, brukare och anhöriga på detta sätt kan förmedla sina bilder på olika arenor för diskussion och dialog finns förutsättningar för utveckling.

Det problem som uppstår är dock att dessa röster har svårt att förmedlas vidare uppåt i organisationen, eftersom det som förmedlas är de ofullständiga måtten. Det här behöver emellertid inte vara så problematiskt som det kan låta, utan är i många fall sådant "man kan leva med". Här kommer dock dels "nervsystemet" in i bilden, d v s nätverket av controllers, dels andra mer informella nätverk där chefer på olika nivåer träffas för att diskutera och skapa intresse för viktiga frågor som så småningom kan leta sig upp till en beslutande nivå.

Det som kan tyckas intressant i Stockholms-caset är hur de överordnade måtten tenderar att bli sidoordnade när de kommer ut i verksamheten, precis som det är tänkt att vara i Piteå kommun. Det visar sig också i Piteå att, rätt använt, är denna sidoordning något som kan uppmuntra förändringsengagemang. En konceptualisering som kan göras av det relationella systemet Piteå arbetar med, är att det ligger en mängd "kommunikativa element" i systemet som väntar på att bli mobiliserade i förändringsargument. Samtliga strategiska mål är förhållandevis "fluffigt" formulerade (se Bjurström, 2013)

och löst kopplade till exempelvis nyckeltal, vilket gör att den som är intresserad kan koordinera det som fungerar och skapa sig sin argumentation, sitt eget "case", för en viss typ av förändring. Kan man få något att indikera samband med något annat, som kan anses viktigt, går det alltså att få möjlighet att skapa ett projekt; något vi lärde oss av kulturenheten i Piteå. Med det menar vi inte att "anything goes", vilket understryks av det fåtal mål som faktiskt finns. Avgränsningen till endast fyra strategiska mål som ska genomföra verksamheten visar att fokuseringen är klar, och om en argumentation ska vara framgångsrik måste den förmodligen hålla detta fokus.

Detta system har en form av kommunikativ potential som kräver såväl intresse och engagemang som viss kommunikativ skicklighet, vilket kanske inte alla har. Dessutom visar det sig att kommunikation långt ifrån är allt. Den traditionsbaserade budgetprocessen tillåter kommunikation, men därför är det långt till vad de som arbetar i verksamheten uppfattar som handling. Speciellt när det handlar om verksamheter med finansiellt underskott. Kostnadsfokus är starkt, även i Piteå, vilket inte nödvändigtvis behöver vara något negativt, men det kan innebära en viss frustration för medarbetare när det är kommunikation och relation som sprids som ledstjärnor. Vad som framför allt skapar ett dilemma är att det skapas parallella system: Ett som kan ses som traditionellt där man främst arbetar med kostnadsfokus, enligt budgetprocessen och med traditionella, oftast lagstadgade och ärendebaserade verksamheter och ett annat mer kommunikativt där det går att prata om utveckling, strategi och "morgondagen". Det förstnämnda får dock mest fokus när det kommer till såväl resurstilldelning som arbetsprocesser. Detta verkar vara ett dilemma med hög prioritet om Piteå vill realisera sin kommunikativa rationalitet och skapa ett relationellt system.

Den enklaste lösningen här tycks vara att skapa hybridorganisationer som exempelvis Piteås resurscentrum, men det kan visa sig vara kostsamt, åtminstone på kort sikt, eftersom det handlar om parallella funktioner där det ur juridisk synpunkt räcker med en. De frågor som finner sig obesvarade här handlar dels om långsiktiga satsningar, men också hur de strategiska samtalen mellan olika verksamheter ska kunna omsättas i praktiken när såväl kostnadsfokus och den transaktionsliknande, men också traditionella, tendensen att slå vakt om sina resurser är så starka. Vem vågar egentligen satsa pengar idag på något som högst eventuellt kan fungera i övermorgon? Och vem klarar att "låna ut" eller förse andra verksamheter med stöd och kunskap när så mycket handlar om att tillskansa sig resurser? Är internpriser lösningen, där förvalt-

ningar får fakturera varandra på konsultbasis? Det vore en sann transaktionell lösning, men finns det en motsvarande relationell lösning? Kanske går det att höja sig över budgetspelet och inse sin roll som stödfunktion för andra, ungefär som de controllers vi pratat med i Stockholm har gjort. Där det inte nödvändigtvis är den egna verksamheten och det egna tankesättet som har företräde, men istället ett engagemang för de gemensamma målen. Men då kanske utvärderingen också måste göras utifrån detta, och inte bara utifrån huruvida man hållit sina budgetramar. Den transaktionella lösningen skulle vara att försöka arbeta fram nya nyckeltal som kan fånga effekterna av sådana samarbeten, och härleda kostnaderna. Frågan är dock återigen om det finns en relationell lösning där det går att förlita sig på andra analysverktyg och utvärderingsmetoder för att få en bild av vilka resurser och processer som lett fram till vilka effekter. Kanske blir dessa bilder i så fall suddigare, men kanske blir de också mer relevanta.

### **Framtidens styrsystem – en kombination av transaktion och relation?**

Ovanstående frågor är inte helt enkla att besvara, men de understryker vikten av att vara medveten om att det finns åtminstone två sätt att såväl problematisera som söka lösningar på kommunala utmaningar. Det kommer alltid finnas olika åsikter om vad som är bäst, men vi vill argumentera för att både den instrumentella och den kommunikativa rationaliteten bör finnas med när man diskuterar vilka styrsystem man ska ha i en kommunal organisation. Det är också viktigt att argument som bygger på båda kan mötas, vilket är lättare sagt än gjort när starka idéer om till exempel ”hur man kan veta” möts. Den instrumentella rationaliteten, och därmed det transaktionella systemet, har här en stark position, eftersom det bygger på antaganden som verkar såväl intuitivt rimliga som teoretiskt väl underbyggda. Den problematisering som kan göras genom ett transaktionellt system gör det ganska enkelt att föreslå en lösning, vilket gärna leder fram till den ”handlingskraft” som förs fram som så viktigt i rapporten av Nilsson (2012b). Den teoretiska kopplingen i figur 1 inbjuder till ett logiskt resonemang som ger att ”om våra målbildindikatorer har en lägre nivå än andras, givet samma budgetram, hur kan vi då arbeta för att bli bättre?” Även när detta om kan ifrågasättas, enligt resonemanget ovan kring indikatorernas ofullständighet, blir ändå den logiska följden tämligen glasklar. Detta är den absoluta styrkan i den instrumentella rationaliteten. Detta tydliggörs av att Piteå arbetar med att konsolidera sin

måluppfyllelse i en 4-gradig skala, vilket visar måttens kraft för att inducera handlingskraft i organisationen. Återigen: ”om vi nu bara har en 2:a, hur ska vi då bli bättre?”

Svagheten är å andra sidan att det transaktionella systemet bygger mycket starkt på en problembild som reflekteras av dessa ofullständiga mått, något som syns tydligt i Stockholmsfallet där flera intervjupersoner från verksamheten menar att det är svårt att kommunicera icke mätbara värden uppåt i organisationen. Det tycks fungera väl just när måtten visar på problem, men vad händer när de visar på god måluppfyllelse? Och vad händer när något är bra, men ser illa ut? I det första fallet kan viktiga utmaningar falla mellan stolarna, i det andra fallet kan onödiga resurser läggas på att lösa problem som inte är några problem. Här kommer den kommunikativa rationaliteten in som ett gott komplement: Controllern kan ställa frågor och chefer kan använda sina nätverk för att föra en fråga uppåt. Dessutom tycks det finnas en kommunikativ aspekt i arbetet med att utveckla mått. Detta syns tydligast i Piteås 4-gradiga måluppfyllelse där kvalitativa bedömningar är mycket viktiga för att skapa måttet, men det syns också i det arbete Stockholm stads controllers utför för att finna bättre mått.

På motsvarande sätt kan det relationella systemet tyckas luddigt för det möjliggör få antaganden om instrumentella kopplingar (allt ”beror på”) och det finns få svar. Snarast utmynnar det mesta i nya frågor. Målen är egentligen heller aldrig uppnåbara och kan aldrig läggas till handlingarna vilket kan verka problematiskt ur politisk synpunkt – hur kan man som politiker visa att politiska målsättningar uppfyllts? Den stora frågan här är annars på många sätt ”kan man verkligen agera när man faktiskt inte vet?” Frågan är smält filosofisk, och det går att argumentera för att ett transaktionellt system inte är bättre på att hjälpa människor att ”veta”, utan snarare får dem att känna att de vet något. Denna intuitiva känsla bör inte underskattas, men eftersom ett relationellt system bygger på en rationalitet där all kommunikation är lika mycket värd ligger samma filosofiska problem i detta system. För att en medarbetares eller medborgares berättelse ska bli lika ”sann” som ett mått på exempelvis nöjdhet, måste ett annat synsätt på ”vad man kan veta” börja frodas – kanske handlar det också om en syn på sig själv som ledare om vad som är möjligt att förstå.

Rimligtvis handlar detta också om tid. Ett relationellt system kräver viss närhet och dialog och beslutsfattaren måste ha förmåga att fånga upp många röster. Ett transaktionellt system kan förmedla en bild av hur hela organisa-

tionen fungerar på några få A4-sidor. För en stor organisation som Stockholm stad är detta antagligen ett starkt argument. I vår studie av organisationen tycks det dock som en förhållandevis väl fungerande symbios att arbeta med ett transaktionellt system på ledningsnivå, för att säkerställa handlingskraft, och samtidigt ”tillåta” ett mer relationellt system på verksamhetsnivå. Våra studier indikerar dock att den instrumentella rationaliteten eventuellt tenderar att ta över när den finansiella situationen blir svår: Något som socialförvaltningen i Piteå är ett fall av, men också de planerade förberedelser Stockholm stad genomförde 2008, men aldrig sjösatte. Detta underbyggs också av senare forskning (se till exempel Jordan och Messner, 2012), i vilken det visat sig att organisationer vid finansiella problem tenderar att styra hårdare mot indikatorer, trots att de i många fall inte har tillräcklig relevans för verksamhetsutvecklingen. Måhända finns samma tendens i en politisk organisation om den styrande majoriteten känner att den förlorar mark, och kanske är det ännu en anledning till att den instrumentella rationaliteten är stark i Stockholm med ständiga majoritetsskiften, medan det kommunikativa kan tillåtas ta sin tid i Piteå där den politiska scenen är stabil.

Denna rapport för kanske inte fram så många lösningar. Istället har ambitionen varit att lyfta fram några olika synsätt på kommunal styrning – synsätt som genom sina olika perspektiv gör det möjligt att upptäcka olika sorters hinder att styra sig förbi och som därmed kan bidra till bättre styrning. Även om det är viktigt att ha svar, anser vi att det är ännu viktigare att ha problembilden klar för sig. Genom att diskutera processuella, instrumentella och kommunikativa rationaliteter och deras förverkligande i traditionella, transaktionella och relationella system, hoppas vi att nya problemdiskussioner kan uppstå ute i de kommunala organisationerna. Frågor som ”hur ser vår verksamhet ut”, ”vad kan vi göra för att bli bättre” och ”hur skapar vi utveckling i verksamheten?” kan genom detta diskuteras från flera olika synvinklar och med en underliggande fråga om vilken eller vilka rationaliteter man vill ska genomsyra arbetet för att öka möjligheten att styra sig igenom besvärliga situationer. Som vi har visat utesluter inte de olika rationaliteterna varandra utan de kan ligga till grund för olika system som kan vara till nytta i olika delar av organisationen. Genom att medvetet kombinera dem efter lokala förutsättningar, ser vi goda förutsättningar för den kommunala organisationen kapacitet att skapa såväl handlingskraft som positiv och kostnads-effektiv verksamhetsutveckling.

# Referenser

Almqvist Roland & Skoog, Matti (2007) Colliding discourses? New public management from an intellectual capital perspective. Kapitel i Chaminade C. och Catasús B (red.) *Intellectual capital revisited*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.

Almqvist, Roland, Catasús, Bino & Skoog, Matti (2011) Towards the next generation of public management: A study of management control and communication in the Swedish Armed Forces. *International Journal of Public Sector Management* vol. 24, ss. 122–145.

Almqvist, Roland & Wällstedt, Niklas (2010) Organisation och styrning. Kapitel i Brorström med flera (red) *En referensram för studier av kommuner i förändring*, Nationella kommunforskningsprogrammet rapport 2.

Aslan, Hicran & Turgay, Linda (2013) *Det balanserade styrkortet i den kommunala verksamheten – En studie om verksamhetschefers uppfattning gällande användningen av det balanserade styrkortet*. Magisteruppsats, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Bjurström, Erik (2013) *Kommunal styrpraktik i Piteå*. Göteborg. Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfä-rapport 4.

Broadbent, Jane & Laughlin, Robert (2009) Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting Research*, vol. 20, pp. 283–295.

Burns, John & Scapens, Robert W. (2000) Conceptualizing Management Accounting Change: An Institutional Framework. *Management Accounting Research*, Vol. 11, ss. 3–25.

Högberg, Olle & Wallenberg Jan (2013) *Spänningen mellan styrning och professionell självständighet*. Göteborg. Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 18.



Johanson, Ulf, Skoog, Matti, Backlund, Andreas & Almqvist, Roland (2006), Balancing dilemmas of the balanced scorecard, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 19, ss. 842–857.

Jonsson, Leif, Nilsson, Viveka, Wänström, Johan, Hellström, Mikael & Ramberg, Ulf (2012) *Dilemman i samarbete mellan politiker och tjänstemän*. Göteborg. Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfarapport 3.

Jordan, Silvia & Messner, Martin (2012) Enabling control and the problem of incomplete performance indicators. *Accounting, Organizations & Society*, Vol. 37, N. 8, ss. 544–564.

Kaplan, Robert S, & Norton, David P, (1992), The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance, *Harvard Business Review*, January–February, ss. 71–79

Knutsson, Hans, Mattisson, Ola, Ramberg, Ulf & Tagesson, Torbjörn (2008) Do strategy and management matter in municipal organizations? *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, N. 3. ss. 295–319

Lapsley, I. (2008), The NPM agenda: Back to the future. *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, N. 1, ss. 77–96.

Modell, Sven & Grönlund, Anders (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund. Studentlitteratur

Mouritsen, Jan, Hansen, Allan & Hansen, Carsten Ørts (2009) Short and long translations: Management accounting calculations and innovation management, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 34, N 6–7, ss. 738–754

Nilsson, Viveka (2012a) *Effektivitet som ledord – när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling*. Göteborg. Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 8.

Nilsson, Viveka (2012b) *Framgångsrik kommunal utveckling: Mot handlingsorientering*. Göteborg. Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 11.

Nilsson, Viveka & Wänström, Johan (2011) *Hur besvärligt kan det vara i en kommun?* 46 kommuner berättar. Göteborg. Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfarapport 1.

Wällstedt, Niklas, Grossi, Giuseppe & Almqvist, Roland (2013) Organizational solutions for financial sustainability – A comparative case study from the Swedish Municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol.25, no. 5.

