

Det balanserade styrkortet som styrverktyg

Hur fungerar det för politiker i kommunal verksamhet?

Sara Sundqvist
Jennie Wikberg

Luleå tekniska universitet
Samhällsvetenskapliga utbildningar
Ekonomprogrammet C-nivå
Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap
Avdelningen för Ekonomistyrning

FÖRORD

Vi vill tacka alla våra respondenter för deras tid och engagemang, utan er hade vår uppsats inte varit möjlig att genomföra. Vi vill även tacka Tore Isaksson och Anna-Carin Forsberg på Skellefteå kommun för att ni tagit er tid och hjälpt oss vidare med arbetet. Avslutningsvis vill vi tacka vår handledare Jeaneth Johansson för värdefulla tips under studiens gång.

Skellefteå den 6 juni 2005

Sara Sundqvist

Jennie Wikberg

SAMMANFATTNING

Under de senaste åren har det balanserade styrkortet fått stort intresse i svenska kommuner som ett styrverktyg för att effektivisera och öka prestationsförmågan. Då politiker har det övergripande ansvaret över medborgarna i kommunen är det viktigt att de behärskar styrverktyget. Syftet med denna uppsats är att ur ett politiker- och tjänstemannaperspektiv identifiera hur det balanserade styrkortet fungerar för kommunala politiker som styrverktyg och beslutsunderlag. Vår studie grundar sig på en fallstudie av tre svenska kommuner. I studien framkom det att politikerna genom användandet av det balanserade styrkortet erhåller ett bra verktyg för att styra och fatta beslut. Det krävs dock att modellen görs tydligare, att kommunerna hittar relevanta mått som är möjliga att följa upp och mäta samt att kommunerna uppnår en bättre balans mellan perspektiven för att politikerna ska få ett fullt fungerande styrinstrument och beslutsunderlag.

ABSTRACT

During the past years the Balanced Scorecard has gained lots of interest in Swedish municipalities, as a guiding tool to gain and make the performance capacity more effective. Since the politicians have the over all responsibility over the municipal residents, it is of out most importance that they can utilize and control the score card efficiently. The aim of this article, is to identify the efficiency of the Balanced Scorecard and it is usability, from a politician / decision maker's point of view. Our studies and research are based on a case study of three Swedish municipal offices. During our research we discovered that by utilizing the Balanced Score Card, the politicians recieved a great tool for management and decision making. It's demanded however, in order for the politicians to obtain a fully working management instrument and a tool for decision making data, that the system is made legible , that the Municipal offices finds measures that are relevant and easy to follow up on, and that they achieve a balance between perspectives.

1. INLEDNING	1
1.1 PROBLEMDISKUSSION.....	1
1.2 SYFTE.....	2
2. METOD	3
2.1 FÖRSTUDIE.....	3
2.2 LITTERATUR.....	3
2.2.1 Litteraturstudier	3
2.2.2 Litteratordiskussion.....	3
2.3 URVAL	4
2.3.1 Kommuner	4
2.3.2 Respondenter.....	4
2.4 UNDERSÖKNINGSANSATS.....	4
2.4.1 Aktörssynsätt med analytiskt inslag.....	4
2.4.2 Fallstudie.....	5
2.4.3 Kvalitativ datainsamlingsmetod	5
2.4.4 Intervjuer.....	5
2.5 METODPROBLEM.....	5
2.6 ANALYSMETOD	6
3. TEORI.....	7
3.1 KOMMUNER	7
3.1.1 Kommunal styrning.....	7
3.1.2 Kommunala beslut.....	8
3.2 BALANSERADE STYRKORT I KOMMUNER.....	8
3.2.1 Det balanserade styrkortets perspektiv.....	9
3.2.2 Användandet av det balanserade styrkortet i kommuner.....	10
3.2.3 Förståelse och förankring	12
3.2.4 Styrning med mått.....	12
3.3 SAMMANFATTNING TEORI	13
4. BALANSERAT STYRKORT I SVENSKA KOMMUNER.....	14
4.1 GOTLANDS KOMMUN.....	14
4.1.1 Tjänsteman	14
4.1.1.1 Syfte och implementering.....	14
4.1.1.2 Användning	14
4.1.1.3 Förändringar	15
4.1.1.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?.....	15
4.1.2 Politiker	15
4.1.2.1 Syfte	15
4.1.2.2 Användandet.....	16
4.1.2.3 Förändringar	16
4.1.2.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?.....	16
4.2 GÖTEBORGS KOMMUN – LUNDBY STADSDELSFÖRVALTNING	16
4.2.1 Tjänsteman	16
4.2.1.1 Syfte	16
4.2.1.2 Användning	17
4.2.1.3 Förändringar	17
4.2.1.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?.....	17
4.2.2 Politiker	18
4.2.2.1 Syfte och implementering.....	18
4.2.2.2 Användning	18
4.2.2.3 Förändring	19
4.2.2.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?.....	19
4.3 LULEÅ KOMMUN	19
4.3.1 Tjänsteman	20
4.3.1.1 Syfte och implementering.....	20
4.3.1.2 Användning	20
4.3.1.3 Förändring	21
4.3.1.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?.....	21
4.3.2 Politiker	21

4.3.2.1 Syftet	21
4.3.2.2 Användning	21
4.3.2.3 Förändring	22
4.3.2.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?	22
4.4 Sammanfattning av styrkortet i svenska kommuner	23
5. ANALYS OCH DISKUSSION.....	24
5.1 HUR FUNGERAR DET BALANSERADE STYRKORTET FÖR POLITIKER I KOMMUNER?	24
5.1.1 Syftet med styrkortet	24
5.1.2 Det balanserade styrkortets förankring och förståelse.....	25
5.1.3 Användningen av det balanserade styrkortet i kommuner.....	26
5.1.4 Styrkortets perspektiv i kommunen	26
5.1.5 Hur använder politikerna styrkortet vid styrning?	27
5.1.6 Styrning med mått.....	28
5.1.7 Hur använder politikerna styrkortet vid beslut?	29
5.2 SAMMANFATTNING ANALYS.....	30
6. SLUTSATSER OCH DISKUSSIONER.....	31
6.1 HUR FUNGERAR STYRKORTET SOM STYRVERKTYG OCH BESLUTSUNDERLAG FÖR POLITIKER?	31
6.2 FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING.....	32
REFERENSLISTA	33
Bilaga	A

1. INLEDNING

I detta avsnitt har vi för avsikt att introducera läsaren i ämnet. Vi inleder med en problemdiskussion som mynnar ut i vårt syfte.

1.1 Problemdiskussion

Det balanserade styrkortet har under 1990-talet fått världsomfattande intresse bland ledare i både privata och offentliga organisationer (Quinlivan, 2000). Även i Sverige har ett otal organisationer provat på det balanserade styrkortet (Ericsson & Gripne, 2002). Enligt Lindvall (2005) är det balanserade styrkortet den modell som uppmärksammas när utveckling inom området ekonomistyrning kommer på tal bland praktiker. Även Kloot och Martin (2000) tar upp att prestationsmålen är i fokus världen över när utveckling sker i den offentliga sektorn. Detta gäller särskilt för kommunerna (ibid). Studier av det balanserade styrkortet är viktigt eftersom modellen är tilltänkt för att råda bot på problemet med att få tillbaka relevansen i strategin och styrningskontrollen (Johnsen, 2001). Johnsen menar också att offentlig styrning är ett stort och viktigt område inom styrning och att studier av detta område kan bli användbart för att förstå det potentiella användandet av det balanserade styrkortet (ibid).

1992 grundade professor Robert Kaplan och konsulten David P. Norton det balanserade styrkortet som inledningsvis fokuserade på mått och fungerade som ett mätsystem. Under den period som gått har styrkortet förändrats till att mer och mer bli ett styrsystem för att kunna styra, kommunicera och möjliggöra ett strategiskt lärande (Kaplan & Norton, 1999). Kaplan och Norton (1992) definierar det balanserade styrkortet som ett verktyg vilket ger ledningen en snabb men omfattande bild av organisationen. Det balanserade styrkortet är en av flera svenska översättningar av the Balanced Scorecard. Vi har valt att i vår uppsats hädanefter även benämna det balanserade styrkortet för styrkortet.

Olve, Roy och Wetter (2001) anser att en grundtanke med det balanserade styrkortet är att viktiga värden inte alltid fångas bäst i finansiella mått och menar därför att styrkortet särskilt lämpar sig för verksamheter som inte har vinst som huvudsyfte. Detta gäller speciellt i statliga och kommunala verksamheter. Även Johnsen (2001) anser att styrkortet fungerar i offentlig styrning eftersom modellen presenterar intressanta lösningar till styrproblematiken med införandet av policy och strategi. Rombach (1991) är dock kritisk till att styrkortet används i offentlig sektor eftersom han anser att målstyrningens effekter är osäkra. Kaplan och Norton (2001) menar att styrkortet fungerar bäst när det används till att kommunicera visionen och strategin ut i organisationen. Ett problem i många organisationer och även i kommunen och kommunala förvaltningar är enligt Ericsson med flera (2002) att anställda och chefer har dålig kännedom om visionen. Användandet av det balanserade styrkortet gör att visionen formuleras och sprids i organisationen och att kopplingen mellan förvaltningens vision och det dagliga handlandet på ett pedagogiskt sätt visas. Genom att styrkortet byggs in i den årliga planeringsprocessen kan förvaltningen övergå från en i huvudsak ekonomiskt styrning till en flerdimensionell styrning (op cit).

Olve, Petri, Roy och Roy (2003) visar på tre olika områden där styrkortet kan användas inom offentlig verksamhet. För det första kan styrkortet användas för att beskriva hur omfattande och kostsam en verksamhet behöver vara och hur den påverkar den sociala välfärden. För det andra bör styrkortet kunna hjälpa till att prioritera mellan olika medborgargrupperns krav och behov. Slutligen syftar styrkortet till att öka de anställdas engagemang genom att visa hur det egna arbetet bidrar till samhällsnyttan (ibid). Eftersom kommunala organisationers verksamheter skiljer sig från privata företag i form av vinstkrav kan det vara lämpligt att

anpassa styrkortet när det används i kommunal verksamhet (Olve et al 2001). Även Kaplan och Norton (1999) anser att styrkortet skulle återge den kommunala verksamheten bättre om perspektiv och mått anpassades.

Kommuner och landsting är politiskt styrda organisationer (Ericsson et al, 2002). Med politisk styrning menar vi som Montin (2002) auktoritet och maktutövning¹. I politiskt styrda organisationer fattas alla viktiga beslut av kommunala beslutande politiska organ som till exempel nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige (Ericsson et al, 2002). Fullmäktige är det organ som har det kommunövergripande ansvaret och ska besluta om övergripande strategiska frågor där det politiska momentet är stort (Björkstedt, 1998). Kommunens legitimitet bygger enligt Rombach (1991) på att politikerna kan omvandla medborgarnas krav och önskemål till handling. Ett grundläggande krav för att kommunens styrsystem ska fungera är att politiker är överens om styrningens syfte och vilka som är mottagare. Granskningarna visar att det sällan är så. Då kommuner är en organisation med en stor mängd olikartade verksamheter samlade under samma tak krävs att styrsystemet har en enhetlig och konsekvent struktur (op cit). Det finns i många kommuner betydande svårigheter med samordningen, både inom det politiska och administrativa systemet vilket kan orsaka att delar av kommunen kan dra åt olika håll, speciellt när ansvar och befogenheter decentraliseras ut i de kommunala organisationerna (Ericsson et al, 2002). Att förankra² och skapa förståelse för styrningens språk är en av de mest väsentliga uppgifterna för att uppnå önskad styreffekt enligt Sandberg och Stureson (1996). Enligt Johnsen (2001) underlättar det balanserade styrkortet förståelsen för den strategiska styrningen.

År 2003 genomförde Svenska kommunförbundet en undersökning om kommunernas styrning där det framkom att hälften av kommuncheferna ansåg att förmågan för politiska ledare och chefstjänstemän att se helheten var mest angeläget att utveckla (Klintbo & Melbi, 2004). Olve med flera (2001) menar att det balanserade styrkortet kan hjälpa alla i kommunen att få en bättre helhetssyn av verksamheten. Ansvaret för att förnya och utveckla den kommunala verksamheten ligger formellt på de politiska organen och därför är det viktigt att det balanserade styrkortet förankras i den politiska ledningen på nämnd eller kommunnivå (Ericsson et al, 2002). De flesta tjänstemännen får utbildning i styrkortsanvändning medan ledamöter i fullmäktige, styrelser och nämnder sällan får det. Detta framstår som särskilt betänkligt då det är dessa politiker som ska ”visa vägen” (Björkstedt, 1998). Även Olve med flera (2003) understryker vikten med den politiska delaktigheten men bedömer att politiker kan ha svårt att acceptera styrkortet då modellen kräver tydliga ställningstaganden. Atkinson (2000) påstår att styrkortet kan vara den styrmodell som krävs för att säkerställa att kommunens kunder och medborgare blir tillfredsställda. Därför är det följaktligen viktigt att politiker behärskar styrningen i allmänhet och de egna strategierna i synnerhet för att det balanserade styrkortet ska fungera som ett styrinstrument (Björkstedt, 1998). Enligt Nationalencyklopedin (2005) fungerar styrkortet om det är tillfredsställande för sitt syfte eller om styrkortet fullgör användningen som teorin beskriver.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att ur ett politiker- och tjänstemannaperspektiv förstå och identifiera hur det balanserade styrkortet fungerar som styrinstrument och beslutsunderlag för kommunala politiker.

¹ Makt och auktoritet ser vi som ett instrument för att uppnå vissa mål.

² Förankra betyder enligt Svenska akademins ordbok att förvissa sig om att något får stöd

2. METOD

I metodavsnittet kommer vi att beskriva hur vi har gått tillväga för att samla in den information som krävts för att besvara vårt syfte. Vi kommer även att föra en diskussion runt vårt urval, vald datainsamlingsmetod samt metodproblem som kan uppstå och vad vi har gjort för att undvika dem. Avslutningsvis beskrivs hur vi gått tillväga vid analysen.

2.1 Förstudie

Innan vi började vår undersökning kontaktade vi Skellefteå kommun för att diskutera det balanserade styrkortet. Detta för att vi skulle få en praktisk syn på hur modellen fungerar inom kommunal verksamhet och för att sedan få större inlevelse i respondenternas processer. Vid intervjun med ekonomichefen Tore Isaksson och processledaren Anna-Carin Forsberg på Skellefteå kommun diskuterades möjligheter och problem med styrkort i kommuner. Under diskussionen med dem framkom att ett intresse för hur styrkortet fungerar som styrinstrument och beslutsunderlag hos kommunalpolitikerna fanns och hur andra kommuner som kommit längre i sin process ser på detta. Utifrån vår teoretiska referensram och diskussioner med Isaksson och Forsberg på Skellefteå kommun utformade vi vårt syfte.

2.2 Litteratur

2.2.1 Litteraturstudier

När vi sökte efter böcker och artiklar använde vi oss av databaserna Lucia, Libris, EMERALD, Econlit och Affärsdata. Sökorden vi använde vid artikelsök var "balanced scorecard", "municipality", "critical succes factors", "maesurement system" och "controlsystem". Även ordens svenska motsvarigheter användes. Vi sökte även på "Kaplan & Norton" eftersom de grundade det balanserade styrkortet. De flesta artiklarna fanns tillgängliga på nätet men "håll styrkortet vid liv" fann vi i tidningen Ekonomi & Styrning på Luleå universitets bibliotek. Vi sökte även material genom att vi utgick ifrån litteraturkällor och undersökte vilka referenser källorna hänvisade till och om dessa kunde vara intressanta för vår uppsats.

2.2.2 Litteraturdiskussion

Det har bedrivits relevant forskning inom det område som vår uppsats behandlar. Vi har valt att ta upp vad några av dessa forskare behandlar och vilket resultat de kommit fram till. Kaplan och Nortons (1999) syn på det balanserade styrkortet är relevant för oss som en utgångspunkt i vårt arbete eftersom de grundade styrkortet. Olve med flera (2001, 2003) har bedrivit omfattande forskning av styrkortet i Sverige och deras studier har betytt mycket för utvecklingen av styrkortet i svenska organisationer. De har även studerat användandet av styrkortet i offentliga sektorn och är därmed viktiga för vår undersökning eftersom vi anser att deras åsikter är trovärdiga och relevanta med hänsyn till vårt syfte. Rombach (1991) och Lindvall (2005) har tillfört vår undersökning ett nyanserat perspektiv då de har en del kritiska synpunkter på styrkortet. Då vårt syfte handlar om hur det balanserade styrkortet fungerar som ett aktivt styrinstrument och beslutsunderlag för kommunala politiker har vi valt att presentera en del kommunallitteratur. Detta eftersom vi anser att den litteraturen bäst beskriver kommunal styrning. Johnsens (2001) studie av offentlig styrning har bidragit till en djupare insikt i hur styrkortet kan användas i offentliga organisationer. De artiklar vi har valt att ta med kompletterar vår referensram genom studier, kritik och aktualitet³ om det balanserade styrkortet.

³ Enligt svensk akademis ordbok betyder aktualitet egenskapen att vara aktuell.

2.3 Urval

2.3.1 Kommuner

När vi valde kommuner ville vi att de skulle ha använt det balanserade styrkortet i minst 4 år eftersom en längre tids användande var ett måste för att vi skulle kunna inhämta relevant information om hur styrkortet fungerar som ett styrinstrument och beslutsunderlag. Vi kontaktade därför Märit Melbi, handläggare på Sveriges kommuner och landsting. Hon hänvisade oss sedan vidare till deras hemsida för att vi skulle kunna ta reda på vilka kommuner som använder balanserade styrkort och hur länge de använt styrkortet. Vårt val av undersökningsenhet föll slutligen på Gotlands kommun, Luleå kommun och Göteborgs kommun eftersom dessa passade bra in på de kriterier vi satt upp. De hade kommit långt med användandet av styrkortsmodellen och eftersom kommuner finns över hela Sverige var generaliseringsmöjligheten bra. Luleå kommun låg dessutom inom ett geografiskt rimligt avstånd vilket möjliggjorde personliga intervjuer. Det var stora svårigheter att komma i kontakt med en central politiker och tjänsteman i Göteborgs kommun på grund av deras stora arbetsbelastning. Vi blev i stället rekommenderade att ta kontakt med Lundby stadsdelsförvaltning då vår kontaktperson i Göteborgs kommun ansåg att denna stadsdel var lämplig med hänsyn till uppsatsens syfte. Lundby stadsdelsförvaltning kan anses motsvara en kommun då stadsdelen till invånarantal är lika stor som de mindre kommunerna i Sverige.

2.3.2 Respondenter

Vi valde att göra intervjuer med både politiker och tjänstemän i kommunerna för att vi skulle få en mer nyanserad bild av hur styrkortet fungerar för politiker. På Sveriges kommuner och landstings hemsida fann vi information om vem som var kontaktperson för det balanserade styrkortet inom kommunerna. Den första kontakten med dem togs via telefon måndagen den 10 april. Vid denna kontakt informerade vi kontaktpersonerna om syftet med vår undersökning samt frågade om kommunen var intresserad av att delta i undersökningen. Under samtalet fick vi en bra bild av varje kommuns arbete med det balanserade styrkortet och detta gav oss även en möjlighet att kontrollera vårt val av kommun. Vidare under samtalet diskuterades också vilken tjänsteman och kommunal politiker som var mest lämpad att intervjua med tanke på vårt syfte. För att styrka vårt val av respondenter skickade vi ut ett mail med vår intervjuguide (se bilaga A) för att kontaktpersonerna skulle hänvisa oss till den mest ändamålsenliga personen.

2.4 Undersökningsansats

2.4.1 Aktörssynsätt med analytiskt inslag

Inom företagsekonomin kan tre synsätt identifieras, aktörssynsättet, analytiskt synsätt och systemsynsättet. Vårt syfte är inriktat mot att förstå politiker och tjänstemäns syn på hur styrkortet fungerar och de empiriska fakta vi samlat in bygger på dialoger med respondenterna. Detta samt att vi vill förstå verkligheten med användandet av styrkortet ur tjänstemännens och politikernas synvinkel gjorde att vi valde att främst använda oss av aktörssynsättet. Lundahl och Skärvad (1999) menar att detta synsätt är inriktat på att identifiera hur aktörer och deras syn på verkligheten, värderingar, metod och föreställningsramar styr beslut, handlingar och agerande. Vi har även analytiska inslag vilket gjort att vi haft ett mixat synsätt. Detta för att vi ville ha möjlighet att analysera och hitta samband mellan våra insamlade data.

2.4.2 Fallstudie

Intresset av att undersöka användandet av det balanserade styrkortet i kommuner gjorde att vi valde att göra en fallstudie. Detta för att vi skulle få en djupare bild av hur styrmodellen kan fungera som ett styrinstrument och beslutsunderlag för kommunalpolitikerna. Lundahl och Skärvad (1999) hävdar att aktörssynsättet oftast genomförs genom fallstudier. Då vår avsikt var att studera mjuka data, såsom uppfattningar hos respondenterna, ansåg vi att en fallstudie var att föredra eftersom den enligt Denscombe (2000) lämpar sig för djupare redogörelse för händelser, relationer, erfarenheter eller processer.

2.4.3 Kvalitativ datainsamlingsmetod

För oss var den kvalitativa datainsamlingsmetoden att föredra då vår avsikt var att undersöka erfarenheter och uppfattningar i kommuner på djupet. Denna metod lyfter enligt Johansson (2000) fram åsikter och tolkningar vilket ger ett detaljrikt fokus på studien. Kvalitativa metoder syftar primärt till att identifiera meningar eller innebörder (ibid).

2.4.4 Intervjuer

För att samla in information till vårt empiriska kapitel gjorde vi fem telefonintervjuer och en personlig intervju. På grund av stora geografiska avstånd mellan kommunerna och brist på resurser valde vi telefonintervjuer med de flesta av respondenterna. När vi genomförde telefonintervjuerna utgick vi ifrån vår intervjuguide men vi gav även respondenterna möjlighet att prata fritt. Våra fasta frågor fungerade som riktlinje och vi försökte även ställa enkla frågor för att undvika misstolkningar. Vid intervjutillfällena använde vi oss av en högtalartelefon för att vi båda två skulle höra vad respondenterna sa och kunna ställa följdfrågor. Intervjuerna bandades och en av oss antecknade det som sades. Vi sammanställde sedan intervjuerna direkt. Den personliga intervjun ägde rum på respondentens kontor i Luleå och inleddes med ett samtal om respondentens bakgrund i kommunen. Detta utan bandspelare för att respondenten skulle få en avslappnad inledning. Vi utgick från vår intervjuguide när vi ställde frågorna men respondenten gavs frihet att utveckla svaren. Intervjun bandades och en av oss antecknade det som sades. Vi hade även möjlighet att följa respondentens kroppsspråk. När vi sammanställde empirin reducerade vi intervjuguiden eftersom vi ansåg att några av frågorna hörde ihop och därför kunde slås samman. Efter att vi sammanställt intervjuerna skickade vi var sitt exemplar till alla respondenterna som vi intervjuat. Detta för att undvika eventuella missförstånd.

2.5 Metodproblem

Två viktiga begrepp att uppmärksamma i en forskningsrapport är validitet och reliabilitet. Validitet innebär enligt Denscombe (2000) ”i vilken utsträckning forskningsdata och metoderna för att erhålla dessa data anses exakta, riktiga och träffsäkra”. För att höja validiteten på vår undersökning har vi studerat teorin om vårt valda ämne och läst på hur det fungerar med styrning och beslut i kommuner. Vidare har vi utfört en personlig intervju och telefonintervjuer där vi anser att vi hade en bra kommunikation med respondenterna eftersom vi kunde föra en öppen dialog med dem. Vi anser liksom Denscombe (2000) att människor är lika ärliga i telefonintervjuer som när de intervjuas personligen. Kontakten ansikte mot ansikte går förlorad men den personliga kontakten finns ändå kvar vilket även gäller tvåvägskommunikationen mellan forskare och respondent (ibid). Innan vi genomförde intervjuerna testades frågorna på två tjänstemän på Skellefteå kommun för att kunna se om frågorna var bra utformade, inte kunde misstolkas och verkligen uppfyllde sitt syfte vilket vi

anser ytterligare stärker validiteten. Respondenterna fick dessutom möjlighet att i förväg granska frågorna.

Reliabilitet innebär enligt Denscombe (2000) att ett mätinstrument ska ge samma data gång på gång och att alla eventuella variationer helt beror på förändringar i det man mäter. För att öka reliabiliteten på vår uppsats kontaktade vi kommunens kontaktpersoner för det balanserade styrkortet som hänvisade oss till de mest lämpliga respondenterna med hänsyn till vår intervjuguide. Alla respondenter verkade uppriktigt intresserade av vårt arbete eftersom de flesta ville ta del av vår färdiga uppsats och i och med detta har de ett egenintresse av att svara ärligt och uppriktigt på frågorna. Vi anser vidare att reliabiliteten ytterligare har stärkts eftersom vi skickat den sammanställda empirin till samtliga respondenter. Vad som möjligen kan ha försämrat vår reliabilitet är att vi i Göteborgs kommun genomfört intervjuer med en politiker och en tjänsteman i en stadsdel. Eftersom Göteborg är uppdelat i många olika stadsdelar är det möjligt att resultaten från intervjuerna kan skilja sig från de svar vi eventuellt skulle ha fått av politiker och tjänstemän på central nivå.

2.6 Analysmetod

Vår avsikt med analysen har varit att se hur styrkortet fungerar för politiker. Vi har analyserat hur politiker och tjänstemän ser på styrning och beslut med balanserade styrkort samt även om det fanns några likheter och skillnader i hur kommunerna uppfattar styrkortets funktion. Den teoretiska referensramen användes till en första analys där vi identifierade faktorer som gjorde att styrkortet fungerade eller inte fungerade som styrverktyg. Vi analyserade sedan det empiriska materialet och jämförde detta med teorin. På så sätt fick vi en helhetsbild av arbetet. För att analysera hur det balanserade styrkortet fungerar har vi utgått ifrån Nationalencyklopedins förklaring av att fungera. Om styrkortet fullgör funktionen som framgår av sammanhanget fungerar det bra. Om inte fungerar det dåligt. Styrkortet fungerar även bra om det tillfredställer sitt syfte. För att kunna gå djupare och analysera vidare fann vi ett behov av ny teori som kunde stärka våra påståenden.

3. TEORI

I teoriavsnittet presenterar vi vår teoretiska referensram som vi byggt vår analys på. Vi börjar med en beskrivning av styrning och beslut i kommuner för att få en djupare förståelse för kommunernas styr- och beslutsprocess. Vi fortsätter med att behandla styrkortet i kommunal verksamhet. Avslutningsvis görs en sammanfattning av faktorer som påverkar om styrkortet fungerar eller inte.

3.1 Kommuner

I Sverige har vi lagstadgad kommunal självstyrelse. Enligt en definition innebär kommunal självstyrelse ”att lokala enheter ombesörjer kollektivt finansierade förvaltningsuppgifter, varvid kommunmedlemmarna har möjlighet att fatta beslut och direkt medverka i förvaltningsprocessen” (Gustavsson, 1999). Kommunal verksamhet bedrivs under politisk ledning och politiskt ansvar, vanligen under höga effektivitetskrav och dåliga ekonomiska förhållanden. Verksamheten regleras i lagar och förordningar både när det gäller frågor om förfarande och innehållet i tjänsteproduktionen (Wallenberg, 1997). Alla viktiga beslut i politiskt styrda organisationer fattas av kommunala beslutande politiska organ som t ex nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige (Boyne, 2002). Det övergripande ansvaret har kommunfullmäktige som är det enda politiska organ som väljs direkt av medborgarna. De ansvarar bland annat för mål, budget och nämndernas organisation. Idag är dock många beslut som tidigare togs av kommunfullmäktige delegerade ner till nämnder och förvaltningar och därav har de kommunala nämnderna en betydande beslutanderätt. Kommunstyrelsen kan ses som kommunens regering och har ansvar för att leda och styra den kommunala verksamheten (Montin, 2002). Ericsson med flera (2002) anser därför att det är viktigt att kommunens styrverktyg förankras i kommunstyrelsen. För att kommunens styrsystem ska fungera krävs att politiker är överens om styrningens syfte och vilka som är mottagare. Syftet med styrningen i en kommun är att verksamhetens delar, nämnderna, förvaltningarna, avdelningarna och medarbetarna, medvetet samordnas och riktas mot gemensamma mål (Björkstedt, 1998).

3.1.1 Kommunal styrning

Stora och komplexa organisationer såsom kommuner är svåra att styra men de måste ändå styras på något sätt enligt Rombach (1991). Att styra kommuner innebär att många intressenter skall tillfredställas vilket gör att organisationen får många olika mål (Boyne, 2002). Kommunerna är ansvariga för viktiga samhällsfunktioner som påverkar de flesta medborgares vardagsliv och är därav stora arbetsgivare. De områden kommunen ansvarar för är avgörande för att ett samhälle ska fungera väl. Kommunernas arbetsuppgifter är att upprätthålla effektiv serviceproduktion, rättssäkerhet och lokal demokrati. Dessa olika arbetsuppgifter skall tillsammans integrera och därför blir den kommunala verksamheten en balansgång mellan dessa (Wallenberg, 1997). Olve med flera (2001) påpekar att det ställs krav på kommunen på tydliga avtal och mätningar av tjänster som utförs eftersom medborgarna vill ha en bra service för skattepengarna. Det demokratiska idealet av hur det politiska systemet bör fungera sätter styrningen i centrum. Ett stort antal politiker tror enligt Boyne (2002) att medborgarna är intresserade av detaljer och medel snarare än mål. Möjligheten till att målstyra gör det svårare att bedriva politik eftersom styrtekniken är svår att förena med de strukturella förutsättningar som politiken kräver (ibid).

I en kommun är det både politiska ledare och tjänstemannaledare som styr och rollfördelningen kan bli oklar. Detta kan medföra bråk om vem som ska besluta vad och att

styrning och samarbete havererar (Björkstedt, 1998). Det krävs att en förståelse skapas för begreppen i styrningen om någon handling ska ske eftersom begrepp är instrument som möjliggör att splittrade åsikter kan förenas i samförstånd och handling (Sandberg & Sturesson, 1996). Interaktionen mellan politiker och tjänstemän bygger på att politikerna styr med stöd av sin övergripande kunskap av samhällsutvecklingen (Ahlstrand, 1995). Ericsson och Gripne (2002) anser att det i flera kommuner finns ett problem med organisationsamordningen inom det politiska och administrativa systemet. Detta kan göra att delar av kommunen kan sträva åt olika håll. De politiska organen har formellt ansvaret för att utveckla och förbättra den kommunala organisationen men i verkligheten är det tjänstemännen som tar initiativet till detta. För att få dessa initiativ verksamma måste tjänstemännen förankra detta hos politikerna (ibid). Som vald politiker är det av största vikt att politikerna har en heltäckande modell för sin styrning och ledning för annars finns en stor risk att andra delar av organisationen tar över och styrningen kommer inte att fungera tillfredsställande. Av samma anledning är det viktigt att tjänstemännen lyfter blicken och ser sin roll bidra till verksamhetens helhet (Björkstedt, 1998).

3.1.2 Kommunala beslut

Kommuner är politiskt styrda organisationer, det vill säga att det är kommunala politiska beslutande organ som fattar de avgörande besluten. Dessa politiska organ är till exempel nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige (Boyne, 2002). Det är oftast tjänstemännens uppgift att verkställa dessa beslut (Ericsson et al, 2002). Kommunernas legitimitet bygger på att politikerna kan omvandla medborgarnas krav och önskemål till beslut som tjänstemän uppfyller (Rombach, 1991). Beslutsprocesser i kommunen sker genom att tjänstemännen agerar och politikerna granskar och beslutar. Detta gör att tjänstemännen kan lägga fram vinklade beslutsunderlag som gynnar deras åsikt. Risken med detta är att politikerna efterhand inser att de tagit fel beslut, och har då ingen möjlighet att ändra sig eftersom beslutet redan kan ha nått medborgarna (Ahlstrand, 1995).

För politiker i kommunen är det svårt att få en uppfattning om de utredningar som presenteras för dem. Utredningarna följer inte de modeller för bra beslutsunderlag som finns utan är istället formade för att sälja förvaltningens åsikt till politikerna (Ahlstrand, 1995). Ett bra beslutsunderlag ska vara tydligt för att politikerna lätt kan förstå problemet och genom det göra att politikerna inte tar till sig förvaltningens åsikt. Bristen av bra beslutskriterier gör att den samhällsekonomiska nyttan får stå tillbaka till fördel för bland annat personalintressen, organisationsintressen, myndighetsintressen och egenintressen. De samhällsekonomiska bedömningarna är ett bra sätt att se på problemet då de gör att politikerna kan resonera förnuftigt kring samhällsnytta och samhällskostnad. Tyvärr har bedömningarna blivit komplicerade (ibid).

3.2 Balanserade styrkort i kommuner

Den yttersta anledningen till att organisationer behöver balanserade styrkort är enligt Olve med flera (2001) att det behövs en ytterligare ansträngning för att beskriva vad organisationen väntar sig av verksamheten. Detta gäller särskilt för alla de organisationer som inte har vinst som mål eftersom en grundtanke med det balanserade styrkortet är att viktiga värden inte alltid fångas bäst i finansiella mått. Styrkortet kompletterar finansiellt ansvar och finansiell styrning med en rikare bild av verksamheten och därav kan en bättre styrning uppnås (op cit). Lang (2004) och Johansen (2001) anser att det balanserade styrkortet lämpar sig i såväl offentliga som privata sektorn och att det är passande för icke vinstdrivande organisationer

och regeringsorganisationer. Rombach (1991) menar dock att den offentliga sektorn inte ska styras med mål eftersom effekterna av målstyrningen är osäkra. Det finns svårigheter med att uppfylla målstyrningens nödvändiga förutsättningar på grund av oklara mål, svårigheter att mäta resultat och stela belöningsystem (ibid). Brister i målstyrningsstrategin kan leda till att styrningen inte fungerar tillfredsställande och att de förtroendevalda inte känner ett samband mellan den kommunala verksamhetens behov och medborgarnas behov (Björkstedt, 1998). Det är svårt att förena de demokratiska kraven på politisk styrning med medarbetarnas stora inflytande i målstyrningsprocessen (Rombach, 1991). I kommunen har de fått erfara svårigheten med att formulera klara och tydliga mål och problematiken med för dåliga utvärderingar. Detta beror främst på att kommuner inte fått fram några politiskt relevanta utvärderingsinstrument (Ericsson et al, 2002).

3.2.1 Det balanserade styrkortets perspektiv

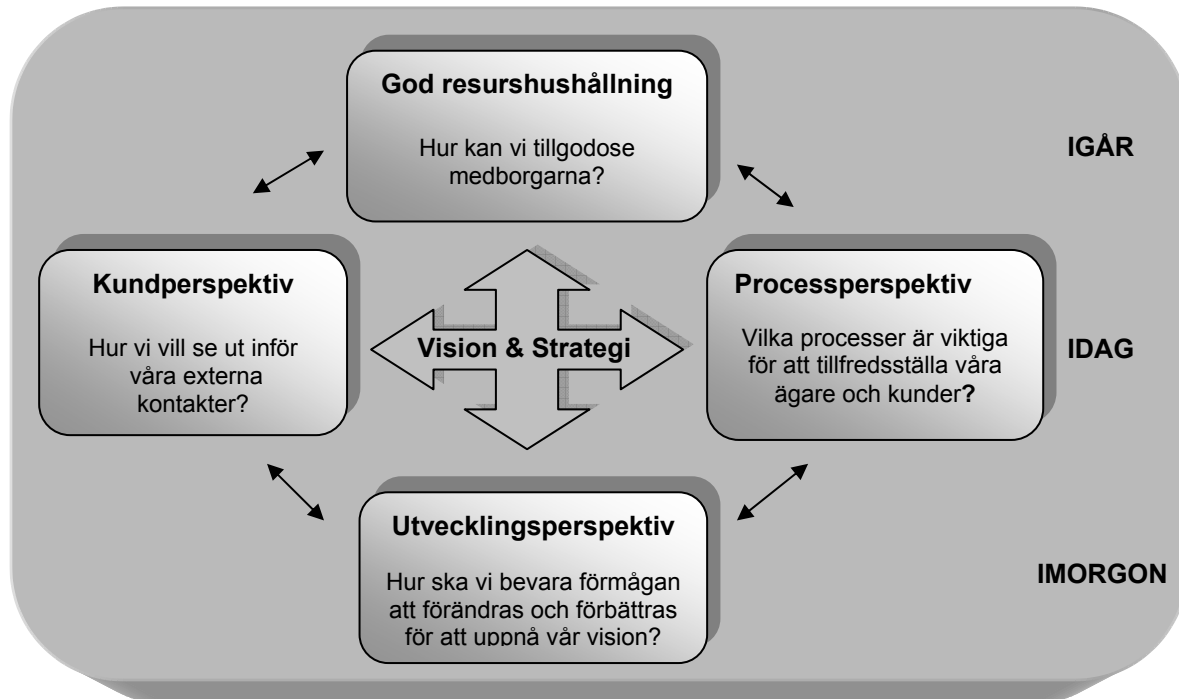
En organisations vision, affärsidé och strategi omvandlas med hjälp av det balanserade styrkortet till målsättningar och styrta fördelade över fyra olika perspektiv: det finansiella, kund, process och lärande (Kaplan & Norton, 1999). Det *finansiella perspektivet* kretsar kring lönsamhet och är vanligtvis det perspektiv som organisationen har mest erfarenhet av. Perspektivet åskådliggör och sammanfattar de ekonomiska konsekvenserna av handlingar som redan utförts i de andra perspektiven. Mått som ofta nämns är bland annat rörelseresultat och avkastning på totalt kapital. *Kundperspektivet* är tänkt till att identifiera kunder/marknader och mäta kundrelationer. Perspektivet är en förutsättning för att organisationens finansiella målsättning ska infrias eftersom kunderna är framtiden. *Processperspektivet* identifierar vilka processer som är värdeskapande för organisationen och analyserar dessa. Detta perspektiv är nödvändigt för att organisationen ska kunna förverkliga sin strategi och nå sina kundrelaterade och finansiella mål. *Utvecklingsperspektivet* beskriver hur organisationens förutsättningar för långsiktig tillväxt och förbättring ser ut. Människor, system och rutiner är de källor som skapar tillväxt och lärande i en organisation (Kaplan & Norton, 1999; Olve et al, 2001). I Sverige kompletteras de fyra perspektiven ofta med ett femte perspektiv som nämns medarbetarperspektivet (Olive et al, 2001).

För att styrkortstanken ska fungera i offentliga verksamheter föreslår Olive med flera (2003) att de fyra perspektiven bör tolkas något annorlunda eftersom logiken i det balanserade styrkortet är starkt präglad av näringslivets vinststrävan. En kommun har andra mål och därför rekommenderar de förändringar. Det finansiella perspektivet bör visa hur organisationen tillgodoser det behov som verksamheten ska tillgodose. En kommun ska främst tillgodose medborgarnas intressen och därför är det inte främst finansiella effekter som kommunen vill få ut av myndigheternas arbete utan samhällsnyttiga. Kundperspektivet bör handla om hur framgångsrikt kommunen samverkar med de externa kontakterna i det omgivande samhället. I en kommun finns det även verksamheter där kunderna inte befinner sig frivilligt och därför mäts inte alltid hur nöjd en kund är. Hänsyn bör tas till dessa speciella kunders åsikter men ska inte utgöra ett mål i styrkortet. I processperspektivet är det små skillnader mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande verksamheter. Alla organisationer har intresse av att de interna processerna är välskötta, därför behöver inte några större förändringar göras. Inte heller i utvecklingsperspektivet behöver det göras några större förändringar. Precis som alla företag behöver offentlig sektor också introducera ny teknologi (op cit).

Olive med flera (2001) föreslår att andra benämningar på perspektiven även kan bli aktuella. Som exempel föreslås att det finansiella perspektivet istället benämns god resurshushållning i en kommun. Kaplan och Norton (1999) anser också att andra benämningar på perspektiven

bättre skulle passa den kommunala verksamheten. Styrkortet kan enligt Johnsen (2001) ses som en lärande- och växandeprocess eller ett effektivitetshjälpmedel. Utifrån vilken syn man har på styrkortet bör modifieringen på de olika perspektiven göras (ibid).

Figur 3.2: Det balanserade styrkortets fyra perspektiv anpassat till kommuner.



Källa: Kaplan & Norton (1999); Olve et al (2003). Bearbetad

Det balanserade styrkortet bygger på tre tidsdimensioner: igår, idag och i morgon och de fyra perspektiven avser att beskriva hela organisationens verksamhet (Olve et al, 2001). Perspektiven skapar en balansgång mellan kort – och långsiktiga mål, mellan de förväntade resultaten och de faktorer som påverkar resultaten samt mellan objektiva och subjektiva styrtalet (Kaplan & Norton, 1999). För att balansen på styrkortet ska vara effektiv krävs att modellen är väl grundad inom både ledning och organisation. Nørreklit (2000) anser, tvärt emot vad Kaplan och Norton säger, att kontrollmetoden som det balanserade styrkortet ger är hierarkisk. Även Lindvall (2005) menar att Kaplan och Norton i hög grad ansluter sig till en hierarkisk organisationsuppfattning.

3.2.2 Användandet av det balanserade styrkortet i kommuner

Det balanserade styrkortet har enligt Kullvén (2001) tre syften: att klargöra, kommunicera och styra strategierna. Med detta menar Kullvén att styrkortet är ett hjälpmedel för att klargöra strategin. Att kommunicera strategin innebär att styrkortet kan användas i diskussion mellan medarbetare för att få dem att förstå vikten av kundernas behov. Att styra strategier med styrkortet innebär att få alla medarbetare att fokusera på strategierna genom att de har mål som ska uppfyllas (ibid). Om dessa tre syften uppfylls med styrkortet anser Kullvén att det balanserade styrkortet fungerar. Enligt Atkinson (2000) är styrkortet inte bara ett sätt för kommunen att förankra och kommunicera strategin utan visar också ett sätt att kommunicera vad kommunen prioriterar till viktiga intressentgrupper som till exempel ledare, samhället och medborgare. Johansen (2001) anser att det balanserade styrkortet kan vara betydande för att

kommunicera strategin och för att hela organisationen ska känna delaktighet i den offentliga styrningen. Problem kan enligt Anthony och Govindarajan (2001) uppstå om organisationen inte uppdaterar styrkortet i takt med strategins förändringar men menar samtidigt att det är tids- och resurskrävande med revidering. Enligt Olve med flera (2003) syftar det balanserade styrkortet till att ändra beteendet genom kommunikation för att förverkliga den beslutade strategin. Vidare menar de att styrkortets primära funktion är att styra organisationens verksamheter (ibid). Det balanserade styrkortet används för tre saker enligt Quinlivan (2000), strategisk styrning, prestationsstyrning och belöningsystem och för att styrkortet ska vara fungerande och effektivt finns det tre nödvändigheter. För det första måste strategin vara väldefinierad och det måste vara ett klart samband mellan strategiska objektiva, affärsenheters objektiva och grupp och individuella objektiva. För det andra är det nödvändigt att förstå relationen mellan interna mervärdeprocesser och externa leveranser. Till sist krävs en klar bild för användandet av det balanserade styrkortet som ett strategiskt styrinstrument, prestationsstyrning och belöningsystem eller en kombination av dessa (ibid). För att styrkortet ska kunna användas effektivt krävs enligt Olve med flera (2003) att organisationskulturen stödjer innovationen. Kommunen måste lita på sina anställda, ha vilja och förmåga att diskutera sina handlingar samt att de anställda kan bedöma sitt agerande utifrån sina erfarenheter.

Det finns enligt Olve med flera tre specifika områden för användning av styrkortet inom offentlig verksamhet:

- Vid beskrivning av hur omfattande och kostsam en verksamhet måste vara samt hur den påverkar den sociala välfärden.
- För att hjälpa till att göra prioriteringar mellan olika medborgargrupperns krav och behov.
- För att öka engagemanget hos de anställda genom att påvisa att deras arbete bidrar till samhällsnyttan.

Olive med flera anser att användandet av styrkortet gör att verksamheten och kunderna hamnar i centrum. Vidare menar de att styrkortet gör det lättare för politikerna att fatta beslut med hänsyn till medborgarna. Även Atkinson (2000) har genom en studie kommit fram till att många organisationer funnit att styrkortet är ett möjligt instrument för samförstånd och beslutsfattande i organisationen. Det balanserade styrkortet kan ses som en styrmodell för att säkerställa att medborgare och kunder får vad de blivit lovade och detta sker på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som personalens behov av arbetstillfredsställelse och behov av rimliga arbetsbehov i övrigt beaktas (ibid).

Det balanserade styrkortet har ökat sin användning för att visualisera mål och strategier, för att förankra strategier i styrningen och för att utveckla och betona ändamålen (Olive et al, 2003). Vidare kan styrkortet bidra till att strukturera diskussioner och få grepp om konkreta mål för organisationens alla delar och användas som ett verktyg för kommunikation och dialoger, för att klargöra och realisera strategin samt till att dokumentera ett gemensamt synsätt på strategiska ändamål. Detta användande har möjlighet att resultera i att samla organisationens hela kapacitet för strategiskt tänkande och att sätta fokus mot de aktiviteter som krävs för att organisationens mål ska realiseras (ibid).

3.2.3 Förståelse och förankring

Det idealiska för en organisation är att alla inblandade förstår strategin (Kaplan & Norton, 1999). Om styrkortet inte har förankring i visionen och strategin finns det en stor risk för suboptimering i organisationen och att de olika delarna i organisationen arbetar mot olika mål (Olve et al, 2001). För att det balanserade styrkortet ska fungera bör arbetet med införandet av styrkortet börja i ledningsgruppen. Sen måste ledningen sprida vision, affärsidé och strategi till hela organisationen. Först när alla i organisationen förstår affärsenhetens långsiktiga mål och strategin för hur målen ska uppnås kan organisationen inrikta sina krafter på arbetet med den nödvändiga förändringen (Kaplan & Norton, 1999). I likhet med organisationens strategi bör det balanserade styrkortet spridas uppåt i organisationen till ledningen och styrelse. Teoretiskt har styrelsen till uppgift att leverera en översikt över organisationens och affärsenheternas strategi men ägnar däremot i praktiken mer tid åt att följa upp och analysera kvartalsrapporter än till detaljerade strategiska analyser. När kommunikationen mellan organisationsledningen och styrelsen i huvudsak består av kortsiktiga finansiella mått är det inte konstigt att mötena mest handlar om kortsiktiga operativa resultat istället för den långsiktiga strategiska visionen. Kaplan och Norton menar att styrkortet både kan och bör vara den process som med hjälp av organisationens ledning sprider organisationernas och affärsområdenas strategier till styrelsen. Kommunikationen dem emellan talar inte bara om att de långsiktiga strategierna har implementerats, den utgör även basen för styrelsens återkoppling och ansvarstagande (ibid).

3.2.4 Styrning med mått

Det som mäts är enligt Lindvall (2001) det som uppmärksammas men det finns dock en risk att organisationen kan hamna i skymundan till förmån för mätningarna vilket kan leda till negativa konsekvenser för organisationen. Vidare menar Lindvall att många mätningar inte genomförs för att de är viktigast utan enbart för att det är möjligt. Det kan därför orsaka att mer viktiga förhållanden lämnas omätta för att de är för svåra att mäta (ibid). Ittner och Larcker (1998) anser att det är svårt att finna mått som mäter det organisationen vill samtidigt som måtten är uppföljningsbara. Enligt Johnsen (2001) och Olve med flera (2003) begränsar styrkortets perspektiv antalet mått som används och ledningen tvingas fokusera på ett fåtal viktiga mått för att leda organisationen mot framgång.

Styrkortet kan enligt Johnsen (2001) underlätta mätningen av alla medborgarnas intressen om styrkortet används i offentlig styrning till beslutsunderlag. Detta kan dock medföra att prestationsmåttssystemet kan växa till ett ostyrbart och dysfunktionellt system eftersom en kommun inte kan tillgodose alla medborgarnas intressen. Styrkortsprocessen förutsätter ett tydligt ställningstagande från politikernas sida men ibland kan det vara politiskt nödvändigt att inte vara lika tydlig som styrkortet kräver vid prioriteringar vilket kan göra att politikerna har svårt att acceptera styrkortet (Olve et al, 2001). En acceptans för det balanserade styrkortet måste komma uppifrån för att styrkortet ska fungera (op cit).

3.3 Sammanfattning teori

Nedanstående faktorer påverkar om styrkortet fungerar eller inte fungerar som styrverktyg och beslutsunderlag för politikerna i kommunen.

Figur 3.3: Indikationer från teorin på om styrkortet fungerar eller inte.

Fungerar om styrkortet...	Fungerar inte om styrkortet...
<ul style="list-style-type: none"> • är väl grundad inom ledning och organisation • klargör och sprider visionen och strategin • kommunicerar kundens behov till medarbetarna • strukturerar diskussioner • får fram konkreta mål för organisationens alla delar • sätter fokus på ett fåtal mått och • möjliggör beslutsfattande med hänsyn till medborgare • får stöd av organisationskulturen • har anpassade perspektiv till kommunen • ökar engagemanget hos anställda • är förankrat hos politikerna • hjälper politikerna att se helheten • ger politikerna ett bra beslutsunderlag 	<ul style="list-style-type: none"> • inte uppdateras i takt med strategins förändringar • inte kan stödja sig på väldefinierad strategi • inte har en förankring i visionen • fokuserar på kortsiktiga ekonomiska mått • har för många mått • inte är förankrat hos politikerna • gör att politikerna inte kan se helheten • inte mäts på relevanta mått • gör att tjänstemännen kan lägga fram vinklade beslutsunderlag • komplicerar beslutsunderlagen

4. BALANSERAT STYRKORT I SVENSKA KOMMUNER

I detta avsnitt kommer vi att presentera resultaten från de intervjuer vi genomfört med Gotlands kommun, Göteborgs kommun – Lundby stadsdelsförvaltning och Luleå kommun. I varje kommun har vi intervjuat en tjänsteman och en politiker.

4.1 Gotlands kommun

Gotland införde det balanserade styrkortet 1998 och det har fem perspektiv: ekonomi, medborgare, brukare/kunder, medarbetare och processer. Övergripande vision: Gotland är en attraktiv plats med hög livskvalitet.

4.1.1 Tjänsteman

4.1.1.1 Syfte och implementering

Syftet med införandet av styrkortet i kommunen var enligt Koncerncontrollern ”att få en mer strukturerad styrning och en bättre uppföljning”. Något Koncerncontrollern anser att kommunen har lyckats med genom att de tagit det lugnt vid införandet. Den mest avgörande faktorn för att ge styrkortet önskad effekt har varit ledningens stöd men även att styrkortet integrerats när de tagit fram den strategiska planen och budgeten har haft stor betydelse.

4.1.1.2 Användning

Politikerna använder styrkortet som ett styrverktyg, ”ett sätt att fastställa mål, se vad som ska följas upp och reagera på uppföljningen”. Gotlands kommun använder gröna, gula och röda signaler i årsredovisningen för att underlätta politikernas styrning. Röda signaler indikerar att det krävs förbättring på detta område medan de gröna signalerar att det fungerar bra och därmed inte direkt behöver styras. Styrkortet preciserar vad som är viktigt för kommunen och är därför ett beslutsunderlag för politikerna. Förhoppningen är att politikerna ska fatta beslut som är i linje med styrkortet. Koncerncontrollerns bedömning är att styrkortet är förankrat hos politikerna i kommunen eftersom de har accepterat styrkortet och ”står bakom innehållet”.

Koncerncontrollern menar att styrkortet fungerar bättre som styrmedel och beslutsunderlag än tidigare använda modeller vilka främst fokuserade på ekonomin. ”Tidigare hade man inriktnings- och effektmål men detta fick man inte alltid ett kvitto på.” Nu när balanstanken råder får kommunen svar på alla perspektiv. Styrkortet används inte till alla former av beslut och styrning då det förekommer motioner och förslag från förvaltningar som kräver separata beslut. Likaså ligger den dagliga styrningen inte riktigt inom ramen för styrkortet. Samtidigt framför Koncerncontrollern att styrningen och besluten ”på något sätt ska ligga inom ramen för styrkortet och vara det sammanlänkande kärlet”. En mängd pågående aktiviteter styrs eller påverkas inte direkt av styrkortet. Ett exempel som framkom var en ny kongresshall som håller på att byggas. ”Denna byggnad finns inte med i styrkortet men styrkortet innehåller ett samhällsperspektiv där kommunen framhävt att de har en breddad säsong. På detta sätt hänger det ihop, allt som verkställs ska ha en plats i visionen eller målet.” Återrapporeringen i Gotlands kommun sker genom årsredovisningen som återrapporeras till fullmäktige. En viss återrapporering sker även muntligt, genom föredrag och diskussioner om åtgärder. I stort sätt sker återrapporeringen på hög strategisk nivå, det vill säga informationen som kommuniceras är övergripande.

4.1.1.2 Förändringar

Ur sitt perspektiv som tjänsteman bedömer Koncerncontrollern att politikerna har fått en mer samlad bild av vad som ska uträttas och en bättre uppföljning där politikerna vet vad som bör åtgärdas. *”Den tid man lägger ner på att utforma har man igen genom att man sen när man fattar besluten vet att detta är viktigt.”*

4.1.1.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?

Effekten kommunen uppnått med styrkortsanvändandet är att de tydligare kan se vilka kommunens mål är, vad som ska mätas och att de lättare kan reagera på det som ej fungerar bra. Det blir en tydligare kedja mellan vad kommunen fokuserar på och om detta verkligen verkställs. Styrkortet hjälper politikerna att se helheten eftersom de diskuterar igenom vision, mål, strategier, vart kommunen är på väg och vilket som är kommunens uppdrag. Koncerncontrollern bedömer att dialogen mellan politiker och tjänstemän, samsynen på organisationen och vikten av att politikerna är med och tar fram styrkortet är viktiga faktorer för att helheten ska synliggöras.

Problemet med styrkortet i kommunen bedömer koncerncontrollern är att det finns en risk för övertro på systemet. *”Bara för att man har styrkort så löser det alla problem, men så är det givetvis inte utan det är ett sätt att strukturera målstyrningen.”* Ett annat problem som kan uppkomma i kommunen är att få alla att förstå vad styrkortet handlar om. Det är många nya begrepp och begreppens innebörd måste diskuteras. Det är viktigt att inte prata för mycket styrkort utan istället prata mål och förklara vilka perspektiv som finns. Koncerncontrollern menar att det har varit en process att förklara och övertyga politikerna att använda styrkortet. På kommunstyrelsenivå har denna process kommit långt. *”Idag är det uppe i kommunstyrelsen igen i en fördjupad diskussion om vad det balanserade styrkortet tillfört. Modellen har hittat sin plats i processen.”* Finns inte politikernas och tjänstemannaledningens stöd kan det bli problem att styra med styrkortet. *”Det är ledningens verktyg och de måste använda, förstå och diskutera i dom här termerna annars blir det ingenting.”*

4.1.2 Politiker

Styrkortet processades fram genom diskussioner mellan tjänstemannaledningen och den politiska ledningen. Dock anser Politikern att det inte har skett någon systematiskt stor kommunal utbildning av styrkortet. Kommunstyrelsen har i år för första gången diskuterat och gjort en uppföljning av styrkortet i samband med årsredovisningen. Därför är det lite för tidigt att säga hur styrkortet fungerar för politiker i kommunen.

4.1.2.1 Syfte

Syftet med det balanserade styrkortet handlar om att kunna styra verksamheten *”att vi ska få ut det vi vill, så att åtgärder och beslut som vi sanktionerat och sagt ja till sker”*. Politikern menar att det finns anställda som vet vilka målen är men ändå anser sig kunna bestämma vad de ska arbeta med, *”de kör sitt eget race”*. Detta tycker Politikern att styrkortet borde motverka eftersom det faktiskt blir en redovisning av att alla anställda verkligen jobbar utifrån det här. *”Gör du inte det får du ett sämre resultat och då kan du tvingas stå till svars för det.”* I huvudsak anser Politikern att *”kommunens personal arbetar mot samma mål men tillägger att det finns tillräckligt med exempel på att personalen inte gör det och det drabbar ekonomin”*. Syftet är att kunna styra mer och att få koll på ekonomin.

4.1.2.2 Användandet

Inom kommunen processas frågor fram i dialoger mellan tjänstemän och politiker. *”Tjänstemännen arbetar fram underlagen men de har ett behov av att lyssna på vad vi har för tankar och idéer och hur vi ser på saker och ting.”* Det gäller att vara klar över vad tjänstemännen och politiker har att ta ansvar över. *”Ibland dras jag som politiker in i enskilda frågor när medborgare ringer och är förbannade över saker och ting.”* Politikern är inte intresserad av dessa smådetaljer utan anser det som sin huvuduppgift att veta hur politikerns område fungerar. Tjänstemännen har ansvar över att verksamheten fungerar och ska därmed ta ansvar för de fel och brister som uppkommer där. Frågor som är brännande utgår politikern från att bli informerad om i vilket fall som helst. Det är viktigt att politikerna har sitt ansvarsområde och tjänstemännen sitt och att de kommunicerar med varandra.

4.1.2.3 Förändringar

Förändringar som skett är att styrkortet kopplar verksamheten på ett annat sätt än tidigare. *”Det gäller att få en samsyn, att hela kommunen tar ett gemensamt ansvar och att alla förvaltningar är en del i helheten.”* Politikern upplever att styrkortet pekar mot det.

4.1.2.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?

Styrkortet innebär att Gotlands kommun fokuserar mer på ett antal mål och inte som tidigare då kommunen hade en massa olika mål för olika verksamheter. Politikern har tidigare själv upplevt det jobbigt att sätta effektmål och under måldiskussioner i fullmäktige var det alltid någon politiker som kom med en liten förändring som passade dennes personliga åsikt bättre. Nu är det några viktiga fokusområden som har betydelse för att kommunen ska kunna styra mot rätt håll och därmed är det svårare att lägga till sin egen åsikt. Styrkortet kommer att ställa högre krav på politikerna och det gäller att de lär sig modellen och kan stå för den. Styrkortet är ännu inte förankrat hos politikerna utan det är en tidskrävande process. Undertonen hos politikerna anser Politikern är positiv men de känner nog tveksamhet, alla bitar har inte fallit på plats. *”Det viktiga är nog att det blir en uppföljning som upplevs meningsfull och tydlig så att man kan mäta och får svart på vitt hur kommunen fungerar.”*

Problemet med styrkortet är kopplingen mellan besluten och styrkortet. Att verkligen leva upp till det som står skrivet är inte enkelt och ibland fattas beslut som faktiskt inte stämmer överens med det som är sagt. En annan sak som kan gå fel är att mängden mål och fokusområden är svåra att hålla nere. Det kan vara svårt att bara fokusera på det som är viktigt. Processperspektivet anser Politikern kommer att få större betydelse framöver eftersom det går att synliggöra hur verksamheten verkligen fungerar med det.

4.2 Göteborgs kommun – Lundby stadsdelsförvaltning

Lundby införde styrkortet 1998 och har fyra perspektiv: ekonomi, medarbetare, kunderna/medborgare och processer. Lundbys övergripande vision är att bidra till god livskvalitet för stadens inneboende utifrån var och ens förutsättningar, behov och önskemål.

4.2.1 Tjänsteman

4.2.1.1 Syfte

Lundbys syfte med styrkortet är att *”se så balanserat som möjligt på verksamheten och få med de olika aspekterna för att få en bättre helhetsbild”*. Tanken är att politikerna utifrån

redovisade resultat ska kunna se vilka områden som kräver insatser och vilka områden som fungerar bra. *"På detta sätt ska vi kunna styra om pengar"* men Stadsdelschefen tycker sig inte kunna se att det fungerar bra. *"Detta kan kanske å andra sidan bero på att ekonomin i kommunen har varit tuff under ett antal år."* Betydelsen av styrkortet har snarare blivit sådan att stadsdelen försöker skydda vissa verksamheter genom att inte lägga stora besparingar på verksamheter som redovisar dåliga resultat och har dåliga kund- och medarbetarenkäter. Däremot kan det styra vilka mål stadsdelen sätter för olika verksamheter och gör också verksamheten mer uppföljningsbar.

4.2.1.2 Användning

Det ekonomiska perspektivet har mycket större fokus än de andra perspektiven eftersom kommunen har mycket strikta budgetregler där ekonomin är överordnad målen. *"Även om politikerna har fattat vissa mål för området kommer dessa mål inte att genomföras om det inte finns pengar."* Detta anser Stadsdelschefen *"kan gå lite stick i stäv med styrkortet, men är oundvikligt."* Om perspektiven skulle rangordnas efter användbarhet av Stadsdelschefen skulle ekonomin komma först, i andra hand kunderna, i tredje hand medarbetarna och sist skulle processerna komma på grund av att dessa är svåra att fånga. Styrkortet används enligt Stadsdelschefen främst till de stora processerna som budget och uppföljning. Det finns med i besluten som rör fördelning av resurser och arbetet med uppföljning av resurser men det fattas en rad andra verksamhetsbeslut där styrkortet inte finns med som beslutsunderlag. Verksamhetens förbättringsarbete är starkt kopplat till styrkortet eftersom den framtagna verksamhetsplanen helt bygger på styrkortets fyra perspektiv och där finns handlingsplaner med förbättringsåtgärder inkopplade. Stadsdelschefen säger att styrkortet fungerar bra som beslutunderlag för politikerna och beskriver att det finns med i alltifrån att tjänstemännen ger politikerna ett budgetunderlag till hur de presenterar budgetförslaget till hur de utformar årsrapporten. Nämnderna i stadsdelarna är relativt självständiga i kommunen och mellan tjänstemännen och kommunledningen är det lite kontakt. Åtterrapporeringen sker till den egna nämnden och kommunstyrelsen och är på en verksamhetsområdesnivå. Då nämnden omsätter en dryg miljard går det inte att återrapporera mindre detaljer, det blir stora svep.

4.2.1.3 Förändringar

Genom tillämpningen av styrkortet har det enligt Stadsdelschefen blivit ett mer strukturerat arbetssätt och kvaliteten i verksamheten har förbättrats genom att beslutsunderlaget blivit bredare. Arbetet med styrkortet är ett kvalitetsarbete och om förvaltningarna identifierar sina svaga områden och kopplar åtgärder till dessa problemområden sker förbättringar vilket i sin tur ökar effektiviteten. Det har även inneburit att tjänstemännen kan lägga fram förslag som försöker styra i en viss riktning men *"det är ju inte alltid så att politiken nappar på förslaget, men vi har ett underlag för det"*. Styrkortet är en pågående process där det hela tiden kan göras förbättringar men det gäller att få politikerna att *"förstå och känna sig delaktiga i den"*.

4.2.1.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?

Stadsdelschefen säger att *"kommunledningarna i de flesta kommuner är ganska okunniga om hur medarbetarna har det i sin organisation"*. Med styrkortet får politikerna mycket mer information om hur verksamheten fungerar och vilka mål som uppnås och får därför en bättre helhetssyn. *"Det har tagit lite tid och det har satsats rätt mycket utbildning på politikerna"* men Stadsdelschefen anser att styrkortet delvis är förankrat hos politikerna idag. Stadsdelsnämndens vision är inte direkt kopplad till styrkortet och har därför inte spridits via

styrkortet. Då visionen fanns i stadsdelen innan införandet av styrkortet har ett särskilt förankringsarbete tidigare skett för att sprida visionen ut i organisationen. Förvaltningen ska själv formulera en egen vision och då kommer de fyra perspektiven att täckas in i den.

Styrkortet har tillfört stadsdelen ett större kvalitetstänkande och en större kunskap om organisationen. Svårigheten är enligt Stadsdelschefen hur styrkortet i någon större utsträckning ska kunna påverka fördelningen av resurserna. Problemen med styrkortet har enligt Stadsdelschefen varit att de mätetal Lundby bestämt sig för inte alltid har varit lätta att rapportera in. *”Man måste hitta mätetal som går att plocka automatiskt från det som man ändå är ålagd att lägga in annars blir datatankningen för arbetsam.”* Det har blivit för mycket manuellt arbete runt styrkortet, men det håller stadskansliet på att se över nu. Vidare anser stadsdelschefen att det är svårt att hitta bra mätetal och mått för processerna men att det fungerar bra med de andra perspektiven. *”Man måste vara medveten om att det är ganska svårtillgängligt för alla våra anställda att förstå det här med balanserad styrning och styrkort eftersom det inte är helt enkla begrepp.”* Inom stadsdelen har det inte funnits pengar till att utbilda alla anställda utan de har satsat på sina chefer och hoppats att dessa ska föra kunskapen vidare. För att kompensera brist på utbildning har stadsdelen försökt att tillämpa styrkortet praktiskt genom verksamhetsplaner och handlingsplaner ner på personalnivå utan att prata för mycket teori och modeller. Som styrverktyg ser inte Stadsdelschefen något direkt problem, mer än att det saknas en del kring processerna. Vidare påpekar Stadsdelschefen vikten av att inte prata om balanserad styrning som en teoretisk modell för att slippa förståelseproblemet kommunen stött på hos både politiker, chefer och personal. *”Det är lättare att ta det rent praktiskt.”* Eftersom styrkortet bidrar med mer information till politikerna är Stadsdelschefen positiv till styrkortet som beslutsunderlag.

4.2.2 Politiker

4.2.2.1 Syfte och implementering

Införandet av styrkortet började med skolområdet och där var syftet enligt politikern att tydliggöra uppdraget och komplettera den ekonomiska redovisningen med kvalitetsredovisning. *”Vi politiker har krav på oss att hela tiden fokusera på ekonomin men vi måste koppla det till både brukarnas och personalens syn på verksamheten.”* Stadsdelen ville definiera vad personalen gjorde och vilka mål de hade samt vilka förväntningar och krav elever och föräldrar hade på verksamheten. Syftet med styrningen är att göra ständiga förbättringar. Det fanns inte några politiska meningsskiljaktigheter vid införandet av styrkortet utan majoritet och opposition i kommunen var väldigt överens. *”Jag känner därför att styrkortet är förankrat hos oss politiker.”* Alla nämndledamöter i kommunen har blivit erbjudna och givits möjlighet att delta i utbildning kring balanserad styrning. Utbildningen har skett ifrån kommunens central tillsammans med en konsultbyrå vilken fortfarande finns med i bilden för att kontinuerligt jobba med detta arbete tillsammans med kommunen.

4.2.2.2 Användning

Som styrmedel används styrkortet på nämndsammanträden där förvaltningen går igenom verksamhetens resultat med politikerna. Sedan jobbas det ute i organisationen med att återkoppla resultaten i förhållande till de mål som är uppsatta inom förbättringsområdena. Styrkortet används även när budgetunderlaget tas fram. Politikerna har ett begränsat utrymme för att styra om resurserna utifrån resultaten men de kan få indikationer på problemområden och vilka områden som verkar fungera bra. Styrkortet fungerar enligt Politikern bra som styrmedel eftersom det gör att politikerna fokuserar på rätt diskussioner och mäter av rätt

områden. Inom stadsdelen tar förvaltningen fram en beskrivning av vad de ska göra utifrån de mål som politikerna har satt upp och detta fungerar som ett underlag inför budgeten men styrkortet används inte som ett direkt beslutsunderlag. Styrkortet används inte till alla form av styrning och beslut men det beror på att alla verksamheter ännu inte har styrkort. Stadsdelen är på väg att införa styrkort i alla verksamheter eftersom nämnden kräver bättre beslutsunderlag. Användandet av styrkortet ger enligt Politikern en fördjupad bild av verksamheten och styrkortet signalerar till personal och brukare att det finns intresse för deras synpunkter. *”Som ledare har man ett verktyg att ha en diskussion med sina medarbetare runt.”* Vidare anser Politikern att styrkortet bidrar till lättare jämförelser mellan olika stadsdelar och att det tillför kommunen kunskap och en fördjupad dialog mellan delarna i staden. Politikern anser även att användandet av styrkortet har hjälpt till att sprida visionen ut i organisationen eftersom verksamheterna får en återkoppling av sitt eget resultat som måste ställas i relation till de mål och dom visioner som finns. *”På så sätt blir det en ökad medvetenhet.”* Eftersom styrkortet samlar flera olika perspektiv på ett kort anser politikern att *”man tvingas se helheten och inte fastna i en del i taget”* därför är det lätt att få en helhetsbild av verksamheten.

De krav som finns på politikernas strategiska styrning är dels formulerade kommuncentralt, dels lokalt på stadsdelsnivå. *”De lokala kraven är inte bara formulerade utifrån styrkortet utan även utifrån en bild av hur vår del av kommunen ser ut; befolkning, arbetslöshet, sjukfrånvaro och så vidare.”* Politikern tycker att de har en bra kommunikation med sina tjänstemän på grund av att den sker vid många olika tillfällen. Återrapporteringen är en rullande process, varje gång det kommer ett resultat får politikerna en redovisning kring det området, men den sker också via årsredovisningen.

4.2.2.3 Förändring

En förändring som har följt av användandet av styrkortet är att politikerna har blivit mer fokuserade på det som lyfts fram i styrkortet vilket i sin tur gjort organisationen effektivare. Politikern anser att det blir en tydligare styrning på det sättet. Som modell tror Politikern att det krävs förändring av styrkortet eftersom *”det enda beständiga är förändring”*, men anser att det finns en stabil och konstant bas. Vidare menar Politikern att det finns en mängd saker som stadsdelen hela tiden kan jobba med och utveckla, det ska vara en levande process.

4.2.2.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?

Problemet med styrkortet är enligt Politikern att en del av uppgifterna som ska finnas med inte har kommit fram. Bekymret kan ha berott på svårigheter att ta fram vissa uppgifter och att det då kan ha gjorts vissa justeringar. Ett av de stora utvecklingsområdena inom styrkortet tror Politikern kommer att vara rapporten av processerna. Området är svårt att beskriva och därför är det viktigt att göra det lättöverskådligt för att göra det möjligt att ta del av varandras arbete. Politikern kan inte se något problem med styrkortet som styrverktyg men har svårt att se hur styrkortet skulle kunna fungera som ett direkt beslutsunderlag *”det måste ju alltid bearbetas”*.

4.3 Luleå kommun

2001 införde Luleå det balanserade styrkortet och kommunens styrkort består av 4 perspektiv: medborgare/kunder, tillväxt/utveckling, medarbetare och ekonomi. Visionen: Luleå är Sveriges nordliga metropol, en attraktiv kommun som växer tack vare kunskap och företagsverksamhet, befolkningen har ökat till minst 80 000 innevånare.

4.3.1 Tjänsteman

4.3.1.1 Syfte och implementering

En ambition med implementeringen av styrkortet var att *"initiera många goda saker som skulle påverka vårt förhållningssätt under lång tid"*. Styrkortet skulle lyfta fram mål, uppföljningsarbete, kvalitetsarbete och medborgardialogen. Kommunen är på god väg att uppfylla sina ambitioner men Luleås ambitioner är inte statiska. Detta anser Internkonsulten gör att kommunen aldrig kan bli färdig eftersom ambitionerna alltid går att förbättra. I en organisation med samhällsansvar måste kommunen hitta gemensamma former för att förstå vad politiken vill åstadkomma. Utgångspunkten är ett gemensamt språk, gemensamma definitioner som alla kan förstå. Det ekonomiska perspektivet har en stark förankring i politiken, detta eftersom *"vi är vana att prata i ekonomiska termer, vi förstår det språket och använder det gärna"* men kommunen och ekonomikontoret vill gärna bryta denna vana.

När kommunen införde det balanserade styrkortet anlätades en konsult som arbetade med motivation och uppstart, i detta deltog några politiker, alla förvaltningschefer och några andra representanter. *"Beroende på hur vi centralt i organisationen utformat anvisningar och utformar uppdragsbeskrivningar kan det påverka hur förvaltningarna ser sitt bidrag till helheten."* Internkonsulten anser att de inte tillräckligt har betonat vikten av en gemensam vision och ibland har detta lett till att förvaltningarna format sin egen vision utan att den övergripande visionen fått tillräckligt genomslag. Internkonsulten anser att styrkortet är förankrat betydligt mer idag än tidigare. *"Jag tror att för varje gång vi återrapporterar och det hänger ihop med vad vi uttryckt i vårt styrkort stärker vi styrkortets styrfunktion."* Delårsrapporten som kommer inom kort ska för första gången ta hänsyn till styrkortens perspektivriktade rapportering på ett övergripande sätt.

4.3.1.2 Användning

Internkonsulten anser att styrkortet fungerar för politiker och *"att det finns goda förutsättningar för den balanserade styrningen och att det kommer att fungera bra som beslutunderlag för politikerna"*. Styrkortet är en viktig utgångspunkt för beslut om politikerna kan se sin helhet och förstår hur delarna hänger ihop. *"Det är viktigt att styrkortet finns med i tanken eller i medvetandet parallellt när man arbetar med beslut eller diskussioner."* Beslut som gäller ekonomi kan fortfarande få lite för stort utrymme. Effekten av styrkortet är att kommunen fått en anledning att diskutera frågor på ett bredare sätt än tidigare och att frågorna som lyfts fram är av en annan karaktär. Det är dock svårare att redovisa om styrkortet fått den avsedda effekten eftersom syftena för införandet inte haft mätbara mål. Dock arbetas det löpande med att påverka samtliga av dessa områden. Från Internkonsultens perspektiv som tjänsteman har styrkortet tillfört kommunen en bättre dialog som i sin tur påverkar besluten. *"Hur man än vrider och vänder på det här tror jag på styrkortet, jag tror på att beakta verksamheten och inte ensidigt ekonomin."*

Kommunikationen mellan politikerna och tjänstemännen sker för det mesta genom utskottsarbete. Internkonsulten nämner plan- och tillväxtutskottet, arbets- och personal- samt budgetutskottet. Utöver detta sker möten i olika processer exempelvis i planeringsprocessen. Även informell kommunikation förekommer. Återrapporteringen sker i utskotten och handlar i stort sett om övergripande större frågor. *"Det är en balansgång som politiker måste ha. För att få något att växa sig större måste vi ibland borra oss ner i någonting mer konkret. Det märks ganska tydligt i politiken också"*.

4.3.1.3 Förändring

Styrkortet har bidragit till förändringar på olika sätt. Politikernas beteende påverkas genom att styrkortet påverkar diskussioner och vilka frågor som de väljer att prata om. Styrningen påverkas mycket av styrkortet genom att det har påverkan på hur och vad politiker och tjänstemän kommunicerar. Stabskontoren som arbetar med samordningen av de olika perspektiven påverkar och blir påverkade av förvaltningar och bolag. Detta anser Internkonsulten stärker styrningen. Förändringar som inte når förståelse kan ha ett negativt utfall på organisationens effektivitet.

4.3.1.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?

En utmaning som styrkortet ger bygger på att den teoretiska grunden i kommunens fall försvenskats. Det gör att *"definitioner är töjbara och lämnar ett utrymme för tolkning och då väljer människor att tolka"*. Styrkortet kan då få olika betydelser beroende på till vem eller vid vilken tidpunkt frågan ställs. Samtidigt anser Internkonsulten att *"denna svaghet inte överskuggar styrkortets styrka att tänka i flera dimensioner"*. Då styrkortet lämnar utrymme för tolkning kan det ske på bekostnad av förståelse. Detta kan underminera motivation och annat som kan göra att styrkortet inte blir lika styrande som det var tänkt. Interkonsulten betonar att det är viktigt att se problemet som en utmaning. I kommunen kommer större projekt ibland utanför styrkortet på grund av historiska beslut. Dessa beslut kan vara tagna med politiskt mycket goda ambitioner och kan till exempel beröra omsorg av handikappade eller omsorg om miljön. När styrmodellen infördes kan det ha varit svårt att införliva dessa beslut eftersom dessa beslut bärs av starka kulturer. Själv tycker Interkonsulten att det känns *"utmanande och stimulerande att arbeta med dessa frågor"*. Allting går att förbättra och styrkortsarbetet likaså. *"Man får ha tålamod och jobba långsiktigt, jag tror vi kan bli bättre på väldigt mycket."* Det som är speciellt i en kommun är demokratin/politiken som verksamheten vilar på. Det kan bli någon form av maktskifte och vad det kan innebära för en styrmodell är det ingen som kan svara på. *"Det kan vara så att ett parti som sitter i opposition är kritisk till styrkortsmodellen för att det ingår i den politiska arenan men sedan om man väl själv kommer in och får mandat att styra och leda kan uppfattningen förändras."* I en allt mer komplex värld är det ett måste att bli duktigare på att förtydliga det som är viktigt. Detta ställer mycket höga krav på våra politiker som ledare.

4.3.2 Politiker

4.3.2.1 Syftet

Innan beslutet att införa styrkortet togs fick kommunen information om projektet och de har haft ett antal utbildningsdagar. *"Vi som sitter i den positionen som jag gör har fått tillräckligt med utbildning och information men jag tror att det behövs mer ute i organisationen."* Huvudskälet till att införa balanserade styrkort i kommunen var att kvalitetssäkra verksamheterna. *"Medborgarna skulle stärkas genom att få veta sina rättigheter."* Styrkortet finns överallt i alla förvaltningar men det är olika hur de har lyckats precisera mål och göra dom mätbara, men processen finns överallt.

4.3.2.2 Användning

Styrkortet används till uppföljning men Politikern anser att målen har varit alldeles för oprecisa och svåra att mäta. Politikerna har då signalerat att målen måste vässas och istället

för att utgå ifrån vad som kan uppnås ska målen sättas utifrån vad brukaren vill ha. ”*Man har inte velat visa upp för stora gap om jag uttrycker mig så.*” Det gäller att veta vad kommunen vill uppnå och sätta mål efter det. Styrkortet som styrmedel används genom utvärdering av verksamheten där kommunen kan trycka på saker som inte blivit som förväntat. ”*Att vässa målen blir även det ett styrmedel i sig.*” Politikern anser att kommunen är på väg i rätt riktning när det gäller styrkortet men att målen måste bli fler, särskilt utifrån medborgarnas perspektiv eftersom den största delen av verksamheterna vänder sig mot dem. Det balanserade styrkortet och visionen ligger alltid med när beslut ska fattas men det kopplas inte alldeles tydligt när politikerna sitter med besluten. ”*Jag tycker att det balanserade styrkortet och visionen är levande verktyg i beslutsgången.*”

Återrapportering, utvärdering och uppföljning har gått från att vara väldigt detaljerade förhör, ”*vi hade lätt att hamna i blöjbyten på dagis*”, till en övergripande kommunikation med tjänstemännen. Nu är tjänstemännen sällan med på dessa möten och politikerna får en mindre inblick i detaljer, ”*vi har hamnat fel åt andra hållet*”. Det är en balansgång mellan detaljnivå och för hög strategisk nivå. Kommunikationen upplever Politikern är bra mellan tjänstemän och politiker. Tjänstemännen har en otrolig integritet, i andra kommuner har Politikern upplevt att tjänstemännen är alltför allierade med makten och maktpartierna.

4.3.2.3 Förändring

Det balanserade styrkortet har medfört förändringar i olika grad, framförallt detta med kvalitetsmålen. Effektiviteten har även den förändras, ”*vi gör saker på andra sätt och på så sätt får vi ut mer av våra pengar*”. Det har skett förändringar men Politikern anser att det kommer att ske större förändringar. ”*Nu har vi ett bra verktyg, nu ska vi slipa det och jobba vidare.*”

4.3.2.4 Möjligheter och svårigheter med det balanserade styrkortet?

Styrkortet fungerar bättre än tidigare både som styrverktyg och beslutsunderlag eftersom verksamheten förr nästan uteslutande styrdes på ekonomin. Kommunen hade tidigare svårt att mäta, beskriva kvaliteten och vad de hade gjort. Idag har styrkortet satt fokus på kvaliteten på ett annat sätt. Inom kommunen behöver jämförelsen med andra kommuner förbättras. Det finns jämförelsetal idag men dessa tycker Politikern inte är tillräckligt bra. Det perspektiv i styrkortet som är lättast att mäta är ekonomin eftersom det ger exakta siffror men politikern tycker att de försöker ha balans mellan perspektiven. Just nu har politikern känslan av att medarbetarperspektivet har kommit i fokus med tanke på den ökade ohälsan och det är också ”*hyfsat lätt att mäta*”. Styrkortet är en bra metod för styrning men Politikern tycker att kommunen inte borde ha krånglat till det genom att kalla det för balanserade styrkort när det i grunden är kvalitetsmätning. ”*Balanserad styrning, ordet säger inte mycket, vadå balans? Det spelar egentligen inte någon roll vad namnet är, bara resultatet blir bra.*”

Politikern känner att styrkortet har fått avsedd effekt men att det inte fått full effekt än. Kommunen är på rätt väg men ”*vi hade nog trott att vi skulle ha nått längre än vad vi gjort*”. Styrkortet har tillfört kommunen en aktiv diskussion om ”*valuta för skattepengarna och kvalitet*”. De olika perspektiven redovisas med trafikljus: grönt, gult och rött. ”*Helt plötsligt visade det sig att varenda nämnd och bolag redovisade i stort sett grönt på allt.*” Detta är ett tecken på att det är för ovassa mål, ”*medborgarna skulle inte märka någon skillnad på om kommunens verksamhet blivit bättre eller sämre*”, målen måste preciseras både ur medarbetarnas och ur medborgarnas perspektiv. Perspektiven ger en väldigt bra översikt.

”Modellen är tillgänglig även för vanligt folk.” Politikerna anser att förankringen och styrkortsprocessen måste förbättras. Visionen har inte spridits ner i organisationen enligt Politikern eftersom kommunen inte lyckats koppla styrkortet med visionen. Visionen är i högre grad utspridd hos politikerna. Både visionen och styrkortet är mjuka i kanten och det går att använda dem politiskt lite grann som man vill. ”Det går att hänvisa till den här strategin och visionen från lite vad som helst.”

Politikern upplever att problemet med styrkortet är otydligheten i målsättningarna. Målen måste bli tydligare och kopplas mot visionen. ”Varför har vi dom här målsättningarna inom äldreomsorgen, jo därför att vi har sagt att kommunen ska vara trygg och säker för dom gamla.” Detta tror Politikern går att förbättra. Målet måste vara att när det pratas om styrkortet och dess innehåll ska visionen synliggöras. På detta sätt är det inte inom kommunen idag men det ska inte kännas som ett misslyckande utan som att kommunen var lite för optimistiska i början. ”Vi trodde att det skulle vara kirrat på några år och sen skulle man bara göra finliret.” Politikern tror att det var förväntningarna som var fel och inte vad som hänt. Den kommunala organisationen är tungrodd och finns det någonting som kan lösa problem sätter kommunen väldigt stora förväntningar till det.

4.4 Sammanfattning av styrkortet i svenska kommuner

Tabell 4.1: Indikationer på om styrkortet fungerar eller inte.

	Gotland		Lundby		Luleå		Fungerar / fungerar ej
	Tjänsteman	Politiker	Tjänsteman	Politiker	Tjänsteman	Politiker	
Syfte med införandet	Strukturerad styrning & bättre uppföljning	Styra verksamheten & koll på ekonomin	Bättre helhetsbild	Kvalitetsredovisning, förbättringar	Bättre mål, uppföljning kvalitet & dialog	Kvalitetssäkra verksamheten	Fungerar om syftet är uppfyllt
Införandet	Långsamt	Processades fram	Pågår än		Långsamt	Några år	Lång tid innan fungerar
Förankrat hos politikerna	Ja	Inte ännu	Delvis	Ja	Mer idag än tidigare	Ja	Fungerar inte helt
Perspektiven		Process i framtiden	Ekonomin		Ekonomin	Ekonomin & medarbetare	Fungerar dåligt
Kommunikation	Övergripande återrapportering	Bra	Övergripande återrapportering	Bra	Bättre än tidigare	Bra & Övergripande	Fungerar bra
Förändring	Tydliggjort målen & mer samlad bild	Pekar mot samsyn & gemensamt ansvar	Kvalitets-tänkande & kunskap, bättre beslutsunderlag	Kunskap, dialog, helhetsbild, återkoppling & effektivitet	Bättre dialog, diskuterar frågor på bredare sätt	Bättre kvalitetsmål, effektivitet & jämförelse	Fungerar bättre än tidigare
Svårigheter	Övertro på systemet, förståelseproblem	Kopplingen beslut - styrkortet, många mål & fokusområden	Påverka fördelning av resurser, mätetal svår-rapporterade	Vissa uppgifter kommer aldrig fram	Svåra definitioner, möjliggör tolkningar	Otydliga målsättningar, för höga förväntningar	Fungerar dåligt
Möjligheter	Helhetssyn & kvitto på verksamheten	Gemensamt mål & fokus på några mål	Bättre helhetssyn	Lättare jämförelser	Gemensamt språk	Tillgänglig modell, fler mål	Fungerar bra
Politikernas styrning	Bättre men ej till all styrning	För tidigt att säga	Fungerar ganska bra	Bra, men ej till all styrning	Bra	Bra men krångliga definitioner	Fungerar men inte fullt ut
Politikernas beslut	Bättre än tidigare, men ej till alla beslut	För tidigt att säga	Fungerar bra	Ej direkt beslutsunderlag	Utgångspunkt för beslut	Levande verktyg i beslutsgången	Fungerar delvis

5. ANALYS OCH DISKUSSION

I analysdelen har vi för avsikt att sammankoppla empiri och teori. Vi kommer att analysera hur politiker och tjänstemän ser på styrning och beslut med balanserade styrkort samt även om det finns några likheter och skillnader i hur kommunerna uppfattar hur styrkortet fungerar som styrinstrument och beslutsunderlag. För att kunna styrka vissa påståenden i analysen så har vi även kompletterat med ny teori. Avslutningsvis görs en överskådlig sammanfattning av analysen.

5.1 Hur fungerar det balanserade styrkortet för politiker i kommuner?

5.1.1 Syftet med styrkortet

Den kommunala styrningen är till för medborgarna och syftar till att använda skattepengarna effektivt (Wallenberg, 1997). Björkstedt (1998) anser att syftet med styrningen i en kommun är att verksamhetens delar riktas mot gemensamma mål. Samtliga respondenter i kommunerna ville med hjälp av styrkortet uppnå en effektivare organisation genom att bland annat få en helhetsbild av organisationen. Används styrkortet rätt anser vi att det bidrar till att politikerna tar större hänsyn till fler delar av organisationen vid styrning och beslut vilket i sin tur gynnar medborgarna. Anledningarna till att införa balanserade styrkort i Gotland, Lundby⁴ och Luleå var överlag ganska lika. De ville få en mer strukturerad styrning, bättre uppföljning, en bättre helhetsbild och på ett sådant sätt uppnå en kvalitetssäkrad verksamhet. Syftet vid införandet av styrkortet anser vi är en av faktorerna för att vi ska kunna ta reda på hur styrkortet fungerar för politiker i kommunal verksamhet. Vi menar att syftet med styrkortet påverkar hur styrkortet fungerar eftersom Nationalencyklopedin (2005) beskriver att något fungerar om det tillfredsställer sitt syfte.

Teorin om vad styrkortet bidrar till stämmer överens med respondenternas uppfattning av hur styrkortet används i kommunerna. I Lundby har styrkortet enligt tjänstemannen tillfört ett större kvalitetstänkande och en större kunskap om organisationen än tidigare. Även politikern anser att styrkortet bidrar till en större kunskap om organisationen men också att styrkortet bidrar till en fördjupad dialog mellan delarna i staden. Luleås tjänsteman tycker att styrkortet tillfört kommunen en bättre dialog vilket även politikern anser. Vi bedömer att detta innebär att styrkortet har fått den funktion som kommunerna ville uppnå eftersom syftena med styrkortet överensstämmer med respondenternas syn på vad styrkortet tillfört. Vidare menar vi att det uppnådda syftet kan vara en bekräftelse på att styrkortet fungerar i kommunal verksamhet.

Samtidigt som respondenterna angivit likadana syften med styrkortet som de angivit att styrkortet tillfört svarade tre av respondenterna på en direkt fråga om styrkortet fått avsedd effekt, att styrkortet inte fått den önskade effekten eller att det är svårt att precisera vad styrkortet haft för effekt då syftet inte är mätbart. Vi är av samma mening som Gotlands tjänsteman att det kan vara svårt att precisera styrkortets effekt eftersom det finns en övertro på modellen. Detta verifierar Nilsson (2005) när han drar slutsatsen att förväntningar på styrkortet är högst bland tjänstemän och politiker. Vi menar att respondenterna har kännedom om vilka effekter styrkortet ska få och därför överför sina höga förväntningar på modellen när vi frågade om användningen. Vid den mer konkreta frågan om styrkortet har fått önskad effekt kommer då ett mer sanningsenligt svar. Luleås tjänsteman tycker att det är svårt att

⁴ Lundby stadsdelsförvaltning kommer att i analysen och slutsatserna även benämnas kommun när vi drar generella slutsatser.

svara på om styrkortet fått avsedd effekt eftersom kommunens syften med införandet inte haft mätbara mål. Politikern i Luleå tycker att styrkortet fått effekt men inte den effekt de från början önskat. Gotlands tjänsteman instämmer i detta men anser att det beror på att det finns en övertro på modellen och dess effekter.

5.1.2 Det balanserade styrkortets förankring och förståelse.

Alla kommuner har gått långsamt fram vid införandet av styrkortet och flera av respondenterna anser att arbetet med styrkortet är en pågående process som kräver ständiga förbättringar. Det tar lång tid att införa ett nytt styrsystem vilket vi bedömer gör att det tar lång tid innan styrkortet fått full funktion.

Det är viktigt att det balanserade styrkortet förankras i den politiska ledningen eftersom ansvaret för att förnya och utveckla den kommunala verksamheten ligger på de politiska organen (Ericsson et al, 2002). Även Olve med flera (2003) anser att man börjar arbetet med styrkortet i ledningsgruppen och att det är ett krav att organisationskulturen stödjer innovationen. Gotlands tjänsteman tycker liksom Olve med flera att det som varit avgörande för att uppnå önskad effekt med styrkortet har varit ledningens stöd samt att styrkortet har integrerats när man tagit fram den strategiska planen och budgeten. Vidare bedömer tjänstemannen att styrkortet är förankrat hos politikerna i kommunen eftersom att de har accepterat styrkortet medan politikern anser att det ännu inte är förankrat hos dem utan att det är en process som kommer att ta tid. Tjänstemannen i Lundby stadsdelsförvaltning tycker att styrkortet delvis är förankrat hos politikerna i stadsdelen men att det tagit tid och satsats rätt mycket resurser. Eftersom majoriteten och oppositionen i Lundby var överens om att införa det balanserade styrkortet känner politikern att styrkortet är förankrat hos politikerna. I Luleå kommun anser tjänstemannen att förankringen sker successivt och att de stärker styrkortets funktion varje gång de återrapporterar något. Luleås politiker menar att det är nödvändigt att förankringen förbättras. Som politiker och företrädare för den kommunala verksamheten är det nödvändigt att politikern kan stå upp för förändringen och kunna förklara varför förändringen är viktig trots att han/hon tvekar inför om besluten verkligen är välgrundade (Ahltorp, 1998). Tjänstemän och politiker i kommunerna har skilda åsikter om styrkortet verkligen är förankrat hos politikerna eller inte. Skillnaden i deras åsikter anser vi kan bero på att styrkortet är svårt att förstå.

För att det balanserade styrkortet ska fungera effektivt och bra måste strategin vara väldefinierad, det måste finnas en förståelse för vad som skapar värde i organisationen och det krävs en klar bild av styrkortet som strategiskt styrinstrument (Quinlivan, 2000). Sandberg och Stureson (1996) säger att det krävs en förståelse för begreppen i styrningen om styrkortet ska kunna användas. I Gotlands kommun anser både tjänstemannen och politikern att det är ett problem att få alla att förstå vad styrkortet handlar om på grund av alla nya begrepp. Luleås politiker uttryckte att ordet balanserad styrning inte säger särskilt mycket och att det finns enklare begrepp som säger mer vad styrningen handlar om. Tjänstemannen menar att styrkortet ger utrymme för tolkningar eftersom det har försvenskats. Detta kan bli på bekostnad av förståelsen vilket kan leda till att styrkortet förlorar sin styrfunktion. Lundbys stadsdel har stött på förståelseproblemet hos både politiker, chefer och personal och anser därför att det är enklare att praktiskt tillämpa styrkortet.

Förståelseproblemet tror vi är orsaken till att respondenterna inte anser att en förankring hos politikerna helt har skett. Förankringen hos politikerna och förståelsen ska göra att styrkortet fungerar effektivt. Varken en total förankring eller en fullständig förståelse för styrkortet finns

hos de tre kommunernas politiker. Vi tror precis som teorin att politikernas styrning och beslutsfattande kan ha påverkats negativt men inte att styrkortet förlorat sin styrfunktion. Genom detta kan vi se att förståelsen för styrkortet påverkar användningen som styrverktyg och beslutsunderlag. Styrkortet fungerar delvis för politikerna eftersom de ändå kan styra och fatta beslut med hjälp av styrkortet. Vi anser att processen med att förankra och skapa förståelse för styrkortet har tagit för lång tid med tanke på att det var minst 4 år sedan kommunerna införde styrkortet. Det tror vi beror på att begreppen i modellen är för svåra att förstå vilket gör att styrkortet går att misstolka. Vi tycker därför att kommunerna måste göra styrkortsmodellen tydligare för att modellen ska fungera bra som styrverktyg.

5.1.3 Användningen av det balanserade styrkortet i kommuner

Meningen med styrkortet är att organisationer ska få en helhetssyn vilket alla respondenter anser sig ha fått. Olve med flera (2003) menar att det balanserade styrkortet bidrar till att strukturera diskussioner och få grepp om konkreta mål för organisationens alla delar. Detta tyder på att styrkortet fungerar bra i kommunerna eftersom de får den eftersträlvade helhetssynen. I Gotlands kommun har det balanserade styrkortet medfört att kommunen fått en bättre uppföljning och samsyn. För Lundby stadsdelsförvaltning har styrkortet inneburit att det blivit ett mer strukturerat arbetssätt och bättre kvalitet. Vidare har organisationen blivit effektivare eftersom politikerna fokuserar på sådant som lyfts fram i styrkortet. Även i Luleå kommun är det kvaliteten som anses vara den främsta förändringen.

Kaplan och Norton (1999) menar att styrkortet är den process där kommunikationen mellan organisationen och verksamhetsområdena sker. Kommunikationen utgör även basen för organisationens återkoppling och ansvarstagande (ibid). Återkopplingen i samtliga intervjuade kommuner sker på en hög strategisk nivå, det vill säga att kommunerna har en övergripande rapportering av resultaten och rapporterar få detaljer. Tidigare upplevdes att små detaljer i återrapporteringen hamnade i centrum i stället för att fokusera på politikernas huvuduppgift som är att leda och styra kommunen. Kaplan och Norton (1999) anser just detta att när återkopplingen består av kortsiktiga finansiella mått finns risk att diskussioner mest handlar om kortsiktiga resultat i stället för den övergripande visionen som är långsiktig.

Med tanke på att det ekonomiska perspektivet är dominerande i kommunerna är det egendomligt att återkopplingen och kommunikationen sker på hög strategisk nivå. Vi tror att mycket av återkopplingen och kommunikationen sker genom ekonomiska termer men att återkopplingen numera sker med ekonomiska termer kopplade till medborgare, tillväxt och kunder på ett annat sätt än tidigare. Johnsen (2001) och Atkinson (2000) understryker att det balanserade styrkortet är viktigt för att kommunicera visionen och strategin. I Lundby menar politikern att styrkortet har hjälpt till att sprida visionen ut i organisationen eftersom verksamheten får en återkoppling av resultatet i relation till målen och visionen. Tjänstemannen i Lundby anser i motsats till politikern att styrkortet inte hjälpt till att sprida visionen ut i organisationen eftersom visionen inte är direkt kopplad till styrkortet. Att respondenterna i Lundby säger emot varandra tyder enligt oss på dålig kunskap om hur stadsdelens vision är kopplad till organisationen.

5.1.4 Styrkortets perspektiv i kommunen

Styrkortets perspektiv ska enligt Kaplan och Norton (1999) och Olve med flera (2001) skapa en balans mellan finansiella och icke finansiella mått och på detta sätt kan kommunen uppnå en bättre styrning. Det råder inte fullständig balans mellan perspektiven i kommunerna,

ekonomin väger tyngst i samtliga kommuner. I Lundby stadsdelsförvaltning tog tjänstemannen upp att ekonomin är överordnad målen och att detta kan gå emot styrkortstanken. I Luleå kommun vägde lika så ekonomin tyngst men där var anledningen vanan att prata i ekonomiska termer och enkelheten i att mäta siffror. Politikern tycker dock att de försöker ha balans mellan perspektiven men att det nu fokuseras mycket på medarbetarperspektivet på grund av den ökade ohälsan. Gotlands politiker anser också att det är viktigt att ha bra koll på ekonomin men trycker på att processperspektivet i framtiden måste ges större utrymme eftersom det synliggör hur verksamheten fungerar. Vi bedömer att detta innebär att styrkortet inte fungerar som det är menat eftersom politikerna fortfarande styr och fattar beslut på främst ekonomiska grunder. Något som styrkortet var tänkt att motverka. Trots detta anser vi ändå att politikerna fått ett bredare och mer motiverat underlag än tidigare vid styrning och beslutsfattande. Luleå kommun har inte med processperspektivet i sitt styrkort, något som enligt Kaplan och Norton (1999) och Olve med flera (2001) anses nödvändigt för att organisationen ska kunna nå sina finansiella och kundrelaterade mål. Detta är en indikation på att styrkortet inte kan fungera som det ska i Luleå kommun. Vi anser att processerna är något som alla organisationer borde tänka på. Fungerar inte de interna processerna fungerar inte organisationen. Tjänstemannen på Gotland anser att balans mellan perspektiven finns eftersom kommunen får alla perspektivens mål bekräftade. Samtliga kommuner har förändrat Kaplan och Nortons ursprungliga perspektiv för att de bättre ska anpassas till kommunen liksom Olve med flera (2001), Kaplan och Norton (1999) och Johnsen (2001) föreslår.

5.1.5 Hur använder politikerna styrkortet vid styrning?

Användandet av styrkortet som styrmedel i kommunerna överensstämmer med den teoretiska bilden av hur styrkortet ska användas. Kaplan och Norton (1999) beskriver styrkortet som ett styrsystem som möjliggör bättre styrning, kommunikation och ett strategiskt lärande. Styrkortet kan enligt Olve med flera (2003) användas inom kommuner till att beskriva hur omfattande och kostsam en verksamhet måste vara och hur den påverkar den sociala välfärden. Prioritera mellan olika medborgargrupperns krav och behov och öka engagemanget hos de anställda (ibid). I Gotlands kommun använder politikerna styrkortet för att fastställa mål, se vad som ska följas upp och reagera på målen enligt tjänstemannen som också anser att styrkortet fungerar bättre än tidigare använda modeller. Politikern på Gotland säger att styrkortet har gjort att politikerna koncentrerar sig på några viktiga områden för att kunna styra i rätt riktning men tycker att det är för tidigt att säga hur det fungerar. Styrkortet är enligt Atkinson (2000) en styrmodell för att säkerställa att kunder och medborgare får vad som utlovats på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som personalens behov av tillfredsställelse på arbetet beaktas. Politikern i Lundby anser liknande Atkinson att styrkortet ger ett djup och att modellen visar medarbetare och medborgare att ledningen är intresserade av deras åsikter. Tack vare att fokus ligger på rätt diskussioner och mäter rätt områden fungerar styrningen bra. I Luleå bedömer tjänstemannen att styrkortet kommer att fungera och verkar ha en stor tillförlitlighet för modellen. Politikern däremot ser mer på vad som måste förbättras för att styrkortet ska kunna fungera.

Politiker och tjänstemän har olika åsikter om hur styrkortet fungerar för politikerna vid styrning och beslut. Skillnaderna i politikernas och tjänstemännens åsikter beror enligt Rydberg (2000) på att de har olika roller inom den kommunala verksamheten. Politikerna ska besluta och vara till för medborgarna medan det är tjänstemännens uppgift att verkställa besluten. Det är viktigt att ha en tydlig rollfördelning men också att de har goda relationer mellan varandra. Det finns dock en risk med för goda relationer som kan leda till att det kan

bli svårt att neka en tjänsteman vissa förslag som inte överensstämmer med den politiska ståndpunkten (ibid). Vi tror att meningsskiljaktigheten även kan bero på att tjänstemännen och politikerna har olika erfarenhet och kunskap om styrkortet. Ingen av respondenterna i kommunerna har liknande teorin påpekat att styrkortet blir ett ostyrbart och dysfunktionellt system på grund av att kommunen inte kan ta hänsyn till alla medborgares intressen. Detta tolkar vi som att politikerna anser sig kunna tillfredsställa den stora majoriteten av medborgare eller som att politikerna inte har tänkt på att styrkortet blir dysfunktionellt om politikerna inte tar hänsyn till alla medborgares intressen.

Gotlands kommun använder inte styrkortet till all form av styrning utan den dagliga styrningen hamnar utanför styrkortsramen. Lundby stadsdelsförvaltning använder inte heller styrkortet till all form av styrning utan främst till stora processer som budget och uppföljning enligt tjänstemannen. En orsak var att alla verksamheter ännu inte har styrkort i Lundby. Att politikerna inte använder styrkortet till all form av styrning kan enligt oss bero på att det balanserade styrkortet inte fungerar tillfredställande eftersom modellen inte än är riktigt förankrad hos politikerna.

5.1.6 Styrning med mått

Enligt Lindvall (2001) är det som mäts det som uppmärksammas och detta kan få negativa konsekvenser för verksamheten. Tjänstemannen i Lundby angav den dåliga ekonomin som orsak till att styrkortet inte fungerade som mätinstrument. Självklart spelar ekonomin en stor roll vid mätningen eftersom det kostar att utföra mätningar i form av administration. Vi tycker ändå att mätningarna borde leda till att kommunen i slutändan blir kostnadseffektiv eftersom det som mäts är vad som verkställs och därav anser vi att styrkortet borde fungera även när ekonomin är dålig. Det som kan göra att styrkortet inte fungerar vid dålig ekonomi är att det tar för lång tid att införa och förankra styrkortet i kommunen och därav dröjer det innan kommunen får förtjänst av de satsade resurserna. Respondentens åsikt om styrkortet som ett icke fungerande mätinstrument tror vi beror på att kommunen inte hittat rätt mått. Måtten som de har visar inte tydligt vilka verksamheter som fungerar och vilka som inte gör det.

Ittner och Larcker (1998) anser att det kan vara svårigheter att hitta mått som mäter det organisationen vill och samtidigt är möjliga att följa upp och Lindvall (2001) tar upp att många mätningar inte genomförs för att de är för svåra att mäta. Luleås politiker tycker att styrkortet medför detta problem då det kan ha gjorts justeringar på vissa uppgifter som varit svåra att få fram. Luleå kommun använder vidare enligt Politikern styrkortet till uppföljning men menar att målen är otydliga och svåra att mäta. Detta beror på att kommunen har satt mål som är för enkla att uppnå eftersom nästan alla verksamheter uppvisar ett bra resultat. Politikern menar därför att målen måste förbättras för att verksamheterna ska bli effektivare. Tjänstemannen i Luleå tycker att styrkortet fungerar bra. Lundbys tjänsteman tycker att det har blivit för mycket manuellt arbete kring inrapporteringen av mätetal eftersom mätetalen varit svåra att plocka automatiskt samt att det varit svårt att hitta bra mätetal och mått för processerna. Enligt Johnsen (2001) kan styrkortet underlätta mätning av medborgarnas intressen men hävdar samtidigt att detta kan medföra att prestationssystemet kan växa till ett ostyrbart och dysfunktionellt system eftersom kommunen inte kan ta hänsyn till alla medborgarnas intressen. Johnsen (2001) och Olve med flera (1999) hävdar att styrkortet gör att ett fåtal viktiga mått hamnar i fokus och att organisationen därmed kan ledas mot framgång. Detta upplever både Politikern och Tjänstemannen på Gotland att styrkortet bidragit med.

Precis som teorin tar upp har kommunerna haft svårigheter att hitta lämpliga och mätbara mått. Vi tror att många mått som skulle vara relevanta för en kommun att mäta har prioriterats bort, något som troligen berott på att mätningarna har krävt för mycket tid och resurser. Detta bidrar också till att styrningen och besluten inte innefattar alla delar i organisationen och fungerar därför inte enligt oss. Samtidigt har vi uppfattat att styrkortet gjort att kommunerna minskat antalet mål och fokuserar på de mål som verkligen är av vikt och genom detta har politikerna fått ett bättre underlag att fatta beslut på jämfört med tidigare. Politikern i Lundby anser att styrkortet fungerar bra därför att styrkortet sätter fokus på relevanta diskussioner och mäter av rätt områden. Vi håller med om att styrkortet bidragit med att antalet mål och fokusområden har centrerats och att politikerna därigenom har lättare att koncentrera sig på grundtanken med verksamheten, nämligen att leda och styra organisationen mot de uppsatta målen.

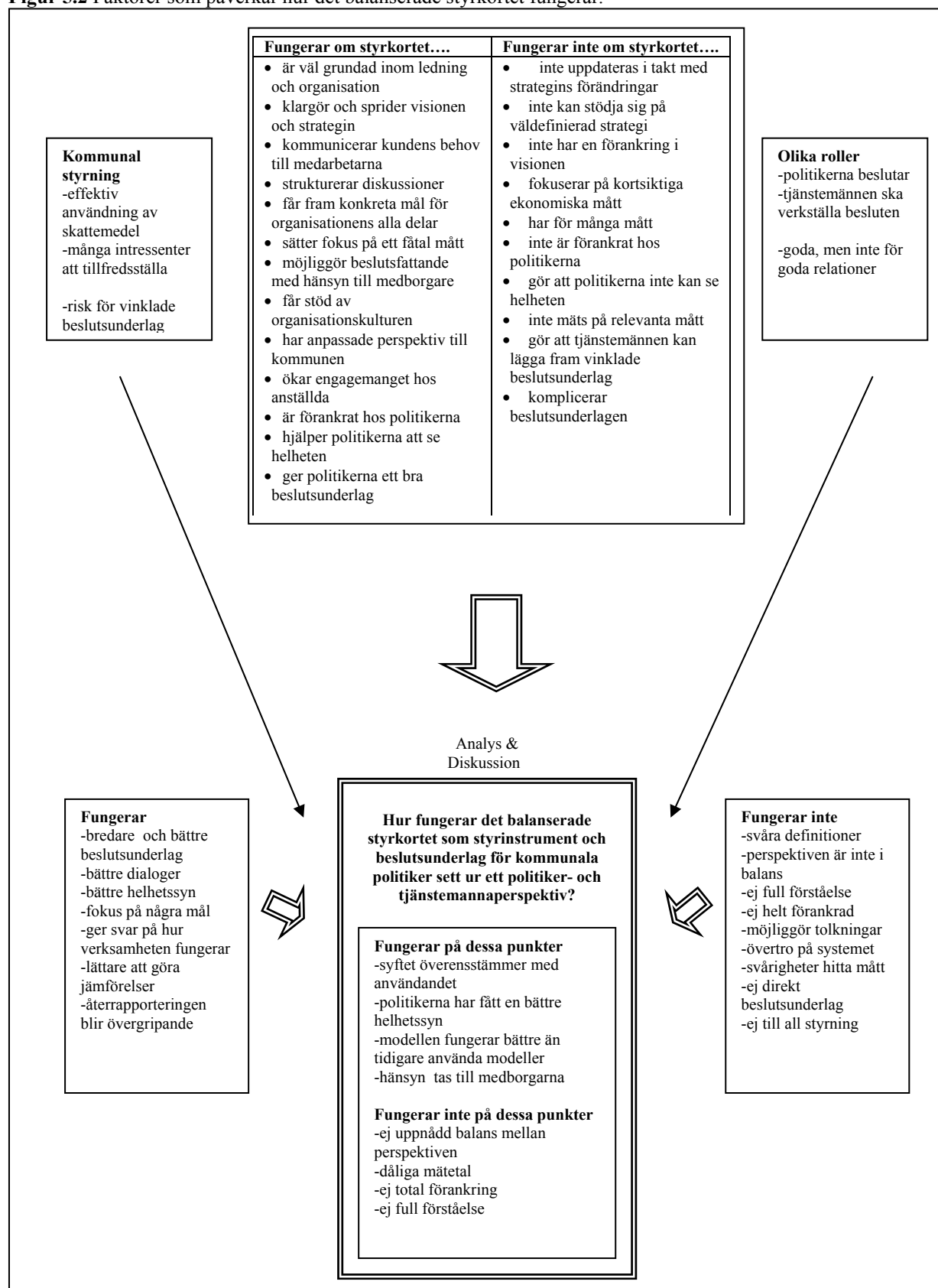
5.1.7 Hur använder politikerna styrkortet vid beslut?

De flesta av respondenterna i kommunerna tycker att styrkortet fungerar bra som beslutsunderlag. Styrkortet gör det lättare för politikerna att fatta beslut med hänsyn till medborgarna (Olive et al, 2003). Ett bra beslutsunderlag skall vara tydligt för att politikerna lätt ska förstå problemet (Ahlstrand, 1995). Eftersom styrkortet har preciserat vad som är viktigt i Gotlands kommun tycker tjänstemannen att det fungerar som ett beslutsunderlag. I Lundby stadsdelsförvaltning fungerar styrkortet bra som beslutsunderlag för politikerna enligt tjänstemannen eftersom underlaget att fatta beslut på har blivit bredare. Detta har gjort att stadsdelen fått ett mer strukturerat arbetssätt och att kvaliteten i verksamheten har förbättrats. Det är två respondenter som inte kopplar styrkortet direkt till beslutsfattandet. Politikern i Lundby har svårt att se hur styrkortet skulle kunna fungera som ett direkt beslutsunderlag. De använder inte styrkortet för att fatta beslut men det fungerar däremot som ett underlag inför budgeten. Inte heller i Luleå kommun kopplas styrkortet direkt till besluten men både styrkortet och visionen finns med i bakgrunden enligt politikern.

Vi uppfattar att styrkortet finns med när politikerna fattar besluten men att de inte har den fulla förståelse som krävs för att kunna uttrycka sig med säkerhet hur styrkortet fungerar som beslutsunderlag. Detta förstärker ytterligare vår åsikt om att styrkortet som modell måste göras tydligare. Rombach (1991) hävdar att kommunens legitimitet bygger på att politiker kan omvandla medborgarnas krav och önsknings till beslut som tjänstemännen uppfyller. Det finns en risk att tjänstemännen lägger fram vinklade beslutsunderlag till politikerna eftersom politikernas beslut bygger på tjänstemännens beslutsunderlag (Ahlstrand, 1995). Detta är något som också Lundbys tjänsteman upplevt att styrkortet orsakat medan Gotlands politiker menar att fåtalet fokusområden gjort det svårare för politiker att lägga till sin personliga åsikt när kommunen ska sätta mål. Vi är av samma uppfattning som Gotlands politiker och anser att styrkortet motverkar vinklade beslutsunderlag eftersom politikerna med hjälp av styrkortet ska lyfta blicken och titta på helheten.

5.2 Sammanfattning analys

Figur 5.2 Faktorer som påverkar hur det balanserade styrkortet fungerar.



6. SLUTSATSER OCH DISKUSSIONER

I detta avsnitt har vi för avsikt att föra en diskussion och presentera våra slutsatser. Avslutningsvis föreslås förslag till fortsatt forskning inom området.

6.1 Hur fungerar styrkortet som styrverktyg och beslutsunderlag för politiker?

De faktorer som gör att vi ser styrkortet som ett fungerande styrverktyg och beslutsunderlag för politikerna är att syftet överensstämmer med användandet, att politikerna har fått en bättre helhetssyn, att modellen fungerar bättre än tidigare använda modeller och att politikerna tar mer hänsyn till medborgarna. Styrkortet fungerar däremot inte som Kaplan och Norton ansåg att modellen skulle göra. Kommunerna har inte lyckats uppnå balans mellan perspektiven, de har svårt att hitta bra måttetal och politikerna har varken total förankring eller full förståelse för styrkortet. Dessa faktorer anser vi påverkar politikernas styrning och beslut dysfunktionellt.

Respondenterna har angivit att syftet med styrkortet är uppfyllt i kommunen. Vi är dock tveksamma till om syftet verkligen är uppfyllt eftersom flera av respondenterna inte kan se att styrkortet fått avsedd effekt. Detta ser vi som ett tecken på att några av respondenterna ville ge sken av att styrkortet fungerar bättre än vad det egentligen gör. Slutsatsen av detta är att det balanserade styrkortet bara delvis fungerar eftersom vi anser att syftet inte överensstämmer med effekterna av styrkortet även fast respondenterna anger att användningen av styrkortet överensstämmer med syftet. Att samtliga respondenter angivit att styrkortet bidragit med en bättre helhetssyn gör att vi uppfattar styrkortet som väl fungerande för politikerna genom att de kan styra och fatta beslut på ett mer övergripande plan. Detta anser vi även gynnar medborgarna då mer hänsyn tas till dem. En annan faktor som tyder på att styrkortet fungerar bra är att det balanserade styrkortet fungerar bättre än tidigare använda modeller.

Då kommuner inte har vinst som mål tycker vi att det är förvånande att de flesta kommunerna har en obalans med fokus mot det ekonomiska perspektivet. Vi anser att de trots användandet av balanserade styrkort är fast i det traditionella tänkandet vilket gör att vår slutsats är att styrkortet fungerar dåligt i detta avseende. Vi är medvetna om att kommuner har strikta budgetmål och därför måste ta stor hänsyn till ekonomin men detta strider mot styrkortstanken. Vad perspektiven har möjliggjort är den bredare synen på organisationen vilket gör att politiker får ett bättre fungerande beslutsunderlag. För att kunna få en fungerande styrning fordras att måtten är relevanta i relation till kommunens mål. Då kommunerna haft svårigheter att mäta och hitta bra mått drar vi slutsatsen att styrningen inte fungerar tillfredsställande för politikerna. Detta kan antingen innebära att kommunerna väljer att mäta lättillgängliga eller felaktiga mått som styr kommunerna i fel riktning och att målen därav inte uppnås.

För att styrkortet ska fungera effektivt krävs att politikerna har en bra förståelse för styrkortsmodellen och att modellen är förankrad hos politikerna. Vår studie visar att politikerna saknar full förståelse och att styrkortet inte är helt förankrat hos politikerna. Av detta drar vi slutsatsen att styrkortsmodellen inte fungerar effektivt eftersom den är svår att förstå och därför går att misstolka. Politikerna är i behov av att styrkortsmodellen görs tydligare för att säkerställa att modellen får full funktion. Med full funktion syftar vi på att politikerna ska vara tillfredsställda med styrkortsmodellen som styrverktyg. Politikerna ska kunna känna att de har en bra grund att styra och fatta beslut på med hänsyn till hela organisationen. Full funktion och en fullt fungerande modell är något som går att diskutera. Styrkortet kan vara fullt fungerande från politikernas sida eller från tjänstemännens sida men

inte vara fungerande från medborgarnas sida eller tvärtom. Vi är även av den åsikten att en fullt fungerande modell är en slags idealsituation som kanske aldrig uppnås.

Genom kommunernas användning av det balanserade styrkortet erhåller politikerna ett bra verktyg för att styra och fatta beslut. Det krävs dock att modellen görs tydligare, att kommunerna hittar relevanta mått som är möjliga att följa upp och mäta samt att kommunerna uppnår en bättre balans mellan perspektiven för att politikerna ska få ett fullt fungerande styrinstrument och beslutsunderlag. Det är troligt att det finns ett motstånd från tjänstemännens sida att modellen och informationen till politikerna inte är helt fullständig eftersom det för tjänstemännen kan innebära en inskränkning i deras handlingsfrihet. Vi tror att de trots allt vill agera mer självständigt utan en alltför stor inblandning av politiker. Vi anser trots detta att det finns ett behov av att det balanserade styrkortet görs tydligare. I slutändan är det ändå politikerna som med hjälp av tjänstemännen ska leda och styra kommunen.

6.2 Förslag till fortsatt forskning

Under vårt arbete med denna uppsats har vi förstått att det tar lång tid att förankra och nå förståelse för det balanserade styrkortet. Förståelsen och förankringen hos politikerna uppfattar vi som väldigt betydande för att få styrkortet att fungera effektivt. Vi föreslår därför att det skulle vara intressant att undersöka vad som krävs och hur lång tid det tar innan politikerna använder och förstår styrkortet fullt ut.

REFERENSLISTA

Artiklar

Atkinson, A. (2000). Measure for measure. *CMA management*, vol 74, 7.

Boyne, G. (2002). Public and private management: what's the difference? *Journal of management studies*, 39:1, januari.

Ittner, C., Larcker, F-D. (1998). Innovations in Performance measurements: Trends and Research Implications. *Journal of Management Accounting Research*, 10, 205-239.

Johnsen, Å. (2001). Balanced Scorecard: theoretical perspectives and public management implications. *Managerial Auditing Journal*, vol 16, 6, 319-330.

Kloot, L., Martin, J. (2000). Strategic performance management, A comparative study of local government. *Management Accounting Research*, vol 11, 2, 231.

Lang, S.S. (2004). Balanced scorecard and Government Entities. *CPA Journal*, vol 74, 6, 48.

Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, 11, 65-88.

Nilsson, K. (2005). Förväntningar på en flerdimensionell styrmodell – införandet av balanserad styrning inom kommunal nämnd/förvaltning. *Luleå Tekniska Universitet*.

Quilivan, D. (2000). Rescaling the Balanced Scorecard for Local Government. *Australian Journal of Public Administration*, 59, 36-41.

Böcker

Ahlstrand, I. (1995). *Från särintresse till allmänintresse - om beslutsunderlagets centrala betydelse med exempel från Öresundsbron och Dennispaketet*. Stockholm: SNS.

Ahltopp, A. (1998). *Rollmedvetet ledarskap – om chefsroller och ledningsstilar i strategisk samverkan*. Malmö: Liber ekonomi.

Anthony, R.N., Govindarajan, V. (2001). *Management Control Systems*. (10:e upplagan). Boston: Mc Graw Hill.

Björkstedt, C. (1998). *Kommunal styrning & ledarskap – praktisk handledning på kommunalrättslig grund*. Hässleholm: Kommunlitteratur.

Denscombe, M. (2004). *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsobjekt inom samhällsvetenskap*. Studentlitteratur.

Ericsson, B., Grippe, A. (2002). *Att införa Balanced Scorecard i kommunal verksamhet*. Köpenhamn: Kommentus förlag.

Ewing, P., Samuelsson, L. (1998). *Styrning med balans och fokus*. Kalmar: Liber ekonomi.

Fridolf, M., Brorström, B., Bäck, H., Nilsson, L., Rombach, B., Rydberg, G. (2000). *Vem formar politiken i kommunerna?*. Göteborg: SNS Förlag.

Gustavsson, A. (1999). *Kommunalt självstyre*. SNS förlag

Johansson, L.G. (2000) *Introduktion till vetenskapsteorin*. Stockholm: Thales.

Johansson, U., Skoog, M. (2001). *Att mäta och styra verksamheten – modeller med fokus på icke-matriella resurser*. (1.a upplagan). Uppsala: Public House.

Kaplan, R., Norton, D. (1999). *Från strategi till handling: the Balanced Scorecard*. Oskarshamn: ISL förlag.

Kullén, H. (2001). *Ekonomisk styrning – grunder och perspektiv*. Malmö: Liber ekonomi.

Lindvall, J. (2005). *Versamhetsstyrning – Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.

Lundahl, U., Skärvad, P-H. (1999). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Lund: Studentlitteratur.

Montin, S. (2002). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber ekonomi.

Olve, N-G., Roy, J., Wetter, M. (2001). *Balanced Scorecard i svensk praktik*. Kristianstad: Liber ekonomi.

Olve, N-G., Petri, C-J., Roy, J., Roy, S. (2003). *Framgångsrikt styrkortsarbete – Metoder och erfarenheter*. Kristianstad: Liber Ekonomi.

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

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

Sandberg, B., Stureson, J. (1996). *Visionen om den styrbara kommunen – Ekonomistyrprocess och styreffekter i kommunen*. Malmö: Liber-Hermods.

Wallenberg, J. (1997). *Kommunalt arbetsliv i omvandling – styrning och självständighet i postindustriell tjänsteproduktion*. Stockholm: SNS.

Webbadresser

Nationalencyklopedin. (No date). June 3, 2005 from
http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O158079&i_word=fungera

Klintbo, B., Melbi, M. (2004). Hur styrs Sveriges kommuner? *Resultat från en undersökning bland landets kommunchefer*. Stockholm: Sektionen för ekonomistyrning. SKL-ONLINE. (no-date). *Reference Examples for Electronic Source Material*. Retrieved April 8, 2005 from <http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1224&A=8860&FileID=56497&NAME=Hurstyrs.pdf>

Intervjuguide - Politiker

1. Beskriv kortfattat er organisation och vad ni har för vision.
2. Vilken är er titel och vad har ni för arbetsuppgift?
3. Har ni fått utbildning/information om det Balanserade styrkortet (BSC)?
4. Hur använder ni BSC?
 - som styrmedel?
 - som beslutsunderlag?
5. Hur fungerar det som styrmedel och beslutsunderlag?
6. Har BSC fått avsedd effekt som styrmedel/beslutsunderlag?
7. Har BSC tillfört kommunen något?
8. Använder ni BSC till all form av styrning/beslut?
9. Vilka krav upplever ni ställs på er strategiska styrning?
10. Hur fungerar kommunikationen/återrapporteringen med tjänstemännen i er kommun?
11. Upplever ni att BSC är förankrat hos er?
12. Har ni uppfattat något problem med BSC?
 - som styrverktyg?
 - som beslutsunderlag?
13. Har BSC medfört förändringar när det gäller....
 - beteendet hos er politiker
 - organisationen
 - styrningen
 - effektiviteten
14. Upplever ni att användandet av BSC som modell och styrverktyg behöver utvecklas och förändras?

Intervjuguide – tjänstemän

1. Beskriv kortfattat er organisation och vad ni har för vision?
2. Vilken är er titel?
3. Vilket syfte hade kommunen med att införa balanserade styrkort (BSC)?
 - är syftet uppfyllt?
4. Hur anser ni att politikerna använder BSC?
 - som styrmedel?
 - som beslutsunderlag?
5. Hur fungerar BSC som styrverktyg/beslutsunderlag för politikerna?
6. Vad är syftet med BSC som styrinstrument?
7. Har BSC fått avsedd effekt som styrmedel/beslutsunderlag?
8. Har BSC tillfört kommunen något?
9. Använder ni BSC till all form av styrning/beslut?
10. Anser ni att BSC hjälper politikerna att se helheten?
11. Hur fungerar kommunikationen/återrapporteringen med politikerna i er kommun?
12. Upplever ni att BSC är förankrat hos politikerna?
13. Har ni uppfattat något problem med BSC?
 - som styrverktyg?
 - som beslutsunderlag?
14. Har BSC medfört förändringar och vilka när det gäller....
 - beteendet hos politiker
 - organisationen
 - styrningen
 - effektiviteten