

6 SLUTSATSER

Målstyrning och resultatuppföljning dominerade under 80-talets senare hälft diskussionen i svensk förvaltningspolitik. De flesta myndigheter vidtog åtgärder för "målstyrning och resultatuppföljning". Så skedde i Landstinget Gävleborg, Piteå kommun, Arbetsmarknadsverket och Lantmäteriet.

Inledningsvis ställde jag följande frågor om de fyra myndigheterna: Vilka är de mål som formuleras och vilka är metoderna för att mäta verksamhetens resultat? Är de fastlagda målen styrande för verksamheten? Vi har kunnat konstatera att svaren skiljer sig mellan de studerade myndigheterna.

Att målstyrning och resultatuppföljning tar sig varierande uttryck i olika myndigheter har tydligt visats i mina fyra fallstudier. Samtidigt kan hävdas att målstyrning och resultatuppföljning varierar mellan olika sektorer inom myndigheterna. Det har kommit till uttryck i Lantmäteriet, där målstyrning och resultatuppföljning är en sak i anslagsekonomin och något annat i uppdragsverksamheten. Dessa skillnader kan vi också se i t ex Piteå kommun, där vissa delar av verksamheten - framför allt myndighetsutövningen och planerande uppgifter - inte har försetts med mål annat än av mycket övergripande art och än mindre har mätmetoder utvecklats. Resultaten kan sammanfattas i tio punkter. Det handlar därvid om de förhållanden som rådde undersökningsåret 1990.

1. Målstyrning kan vara del i budgetprocessen

Om man följer budgetprocessen erhålles en bild av målstyrningen i Lantmäteriet, Piteå kommun och Landstinget Gävleborg; budgetdokument har försetts med målformuleringar. I Arbetsmarknadsverket utarbetas separata dokument, s k riktlinjer.

2. Nedbrytning av mål

I de båda studerade verken är målstyrningsprocessen likartad i den meningen att mål formuleras årligen på central nivå i form av riktlinjer för den regionala nivån. På lägre nivåer utarbetas verksamhetsplaner eller motsvarande. Processen utgår i båda fallen från verksledning och styrelse och målen formuleras i dialog med underordnade nivåer. Det handlar om en tydlig nedbrytning av övergripande mål.

Situationen är annorlunda i Piteå och Gävleborg. Å ena sidan kan de lokala enheternas mål knappast ses som en nedbrytning av den centrala nivåns mål; något klart samband existerar inte. Å andra sidan kan inte heller de lokala målen anses strida mot de övergripande målen, eftersom dessa är så övergripande, diffusa och allomfattande. Det är den allmänna bilden; variationerna är emellertid stora mellan olika verksamheter.

3. Såväl producentorienterade som brukarorienterade mål och mått förekommer

Det medverkande "företaget" Lantmäteriet med tydlig inriktning på olika former av produktionsmål söker mätmetoder för den anslagsfinansierade verksamheten. Mål och mätmetoder i Lantmäteriet har föga gemensamt med de mål och den resultatuppföljning som finns i Arbetsmarknadsverket som domineras av brukarorienterade mål. Här finns också resultatindikatorer för att ge en bild av Arbetsmarknadsverkets resultat.

Skillnaderna går förvisso att hänföra till verksamheternas art, dvs Lantmäteriets uppgifter som kan "prissättas". Verksamhetens ekonomiska karaktär innebär också att målen är starkt producentorienterade. Inom förrättningsverksamheten arbetar verket dock med brukarorienterade.

Åtgärder som benämns målstyrning och resultatuppföljning i Piteå kommun är annorlunda. Här pågår ambitiösa försök att ange mål och forma mätmetoder. Även här är målen brukarorienterade. Man söker kvalitativa mätmetoder. I landstinget Gävleborg har dokumenten i budgetprocessen börjat förse med olika former av mål. Dessa är antingen mycket allmänna och brukarorienterade eller mer specifika och producentorienterade. Försöken att mäta intäkterna är ännu så länge rudimentära.

4. Målstyrning betonas av organisationernas ledningar

Målstyrning och resultatuppföljning tillmätts mycket större vikt i toppen på organisationerna än i frontlinjen. Här finns förvisso undantag, t ex inom Lantmäteriet.

Övergången mot målstyrning och resultatuppföljning i landstingskommunal och primärkommunal verksamhet bjuder motstånd på lokal nivå. Där uppfattas inte sällan de nya signalerna som något som endast angår cheferna. Effekterna i frontlinjen är inte vad som förväntas från organisationsledningarna.

Samtidigt är det främst cheferna för lokala enheter som ser positivt på målstyrningen och då värderas det ökade handlingsutrymmet, dvs möjligheter att välja arbetsmetoder. När det lokala inflytandet ökar kan de tjänstemän som arbetar på högre förvaltningsnivåer känna sig förbigångna. Vissa enheter avlövas nästan helt. De har haft makt som förvandlas till stödjande och rådgivande funktioner.

5. Kunskap och viljan att följa målen varierar

I Lantmäteriet torde medarbetarna väl känna till de resultatansvarigas mål och resultatmått. I själva verket synes målstyrningen genomsyra delar av verksamheten till den grad att målstyrningen övergår i detaljstyrning. Det gäller t ex för produktionen av kartor. Men även i övrigt finns en bred uppslutning kring mål och resultatmått. I Arbetsmarknadsverket ifrågasättes mål och resultatmått, men allmänt är uppslutningen

stor i jämförelse med det studerade landstinget.¹

Kunskapen om och viljan att följa målen varierar beroende på bl a om medarbetarna på lägre nivåer delar de värderingar som uttrycks i de mål som de överordnade nivåerna lägger fast. Så var inte alltid fallet i Arbetsmarknadsverket; målen ifrågasattes.² Även i kommunen och i synnerhet landstinget spelar medarbetarnas värderingar stor roll. Stora skillnader råder på lokal nivå mellan den slutna vården och primärvården. Inte heller här accepteras mål-angivelserna fullt ut och det leder till konflikter om mål, mått och mätmetoder. Det tydligaste exemplet utgör den slutna vårdens läkarkår. Att påverka starka yrkesgrupper, t ex läkarkåren genom "mjuk" målstyrning förefaller vara en tvivelaktig metod att styra verksamheten, åtminstone på kort och medelång sikt.

6. Resultatmått

Det finns således en rad faktorer som är av betydelse för om organisatoriska förändringar av detta slag skall påverka verksamheten. Det är sålunda av betydelse om verksamhetens resultat kan mätas. Svårigheterna synes vara störst inom utbildning, vård och omsorg samt för planerande uppgifter och myndighetsutövning. Här finns inga lokalt utvecklade försök att mäta verksamhetens utfall.³

I Arbetsmarknadsverket finns en rad kvantitativa mått som är brukarorienterade. Verket undviker mål som inte går att följa upp. Kanske har en myndighet som Arbetsmarknadsverket ett visst

försteg i den meningen att det är möjligt att konstruera ett flertal kvantitativa resultatindikatorer. I Lantmäteriet förekommer såväl brukar- som producentorienterade mått. I Piteå sker en resultatuppföljning. Här görs försök att uppskatta verksamhetens resultat genom en dialog mellan tjänstemän, politiker och "brukare". Försök med brukarorienterade mått pågår. Här finns olika experiment för resultatuppföljning. I Landstinget Gävleborg saknas resultatmått.

I de två verken används resultatmått (indikatorer) mycket aktivt i styrningsprocessen. I Gävleborg och Piteå används utvärderingar inte som en del i styrningsprocessen.

Det förefaller följaktligen som om målstyrningen får större genomslag i vissa verksamheter än i andra. Det kraftigaste genomslaget erhålles för verksamhet, där "marknaden" kontrollerar kvalitetsaspekten. Paradoxalt nog förefaller det således som om det är lättast att genomföra målstyrning och resultatuppföljning där behoven är minst.

Det synes således som om målstyrning och resultatuppföljning får genomslag när det handlar om produktion på en marknad, i synnerhet om det finns en möjlighet att granska kvaliteten, dvs när det handlar om produkter. Vid tjänsteproduktion finns inte samma möjlighet att granska kvaliteten. Vid produktion av varor som inte säljs på en marknad uppstår problem att mäta kvaliteten. Samma svårigheter synes uppkomma när det handlar om produktion av tjänster inom t ex omsorg, vård och utbildning.

7. Relation mål - resultatmått

Inom Lantmäteriet och Arbetsmarknadsverket är resultatmåttan ägnade att mäta måluppfyllelse. I båda verken finns ett klart samband mellan mål och resultatmått. Ett sådant samband saknas i landstinget och kommunen.

Det finns ofta ett starkt motstånd på lokal nivå mot de mål och mätmetoder som läggs fast ovanifrån. Även här råder det skillnader mellan myndigheterna och inom dessa. Enigheten om målen synes vara störst i Lantmäteriet och minst i Arbetsmarknadsverket. I den senare myndigheten ifrågasätts de produktionsorienterade målen, även om stor enighet synes råda om vissa brukarorienterade mål. Hindren mot en lyckosam övergång mot målstyrning och resultatuppföljning finns därför inte bara att söka i verksamhetens art utan också i de värderingar och attityder som frontlinjens personal ger uttryck för, framför allt när man ifrågasätter mål och mätmetoder som bygger på andra värderingar än de egna. Det tydligaste exemplet utgör den slutna vårdens läkarkår.

8. Resultatmått bortser från kvalitetsaspekter

Resultatmåttan i de medverkande myndigheterna bortser nästan helt från kvalitetsaspekter. Försök görs dock att beakta kvaliteten vid de "mjuka" uppföljningar som sker i dialogform i t ex Piteå. Uppföljningen i dialog inom Arbetsmarknadsverket sker i andra former med olika "hårda" resultatindikatorer som grund. Vidare

genomför Arbetsmarknadsstyrelsen studier av kvalitetsaspekter, t ex i form av serviceundersökningar. I Piteå sker detta i form av brukarträffar som några förvaltningar genomfört.⁴ Inom Lantmäteriet mäts servicen uttryckt i handläggningstid.

9. Belöningsystem

Beslut om totalbalanserad budget finns i Landstinget Gävleborg, dvs under- och överskott balanseras över åren efter bokslutsförhandlingar. Det synes fungera mot förvaltningen samt mot basenheten. Fungerande, allmomfattande belöningsystem saknas emellertid för att premiera goda resultat. En diskussion kring hanteringen av över- och underskott pågår i de fyra myndigheterna.

10. Stimulans till nytänkande

Den viktigaste effekten i Gävleborg och Piteå av betoningen på målstyrning och resultatuppföljning har blivit en ökande vilja hos medarbetare på olika nivåer att ompröva, rannsaka och granska den existerande verksamheten, en stimulans till förnyelse. Man frågar sig allt oftare: Hur jobbar vi? Man har granskat regler, rutiner och planeringsunderlag. Här har mycket vunnits på att man har satt i gång processer, självkritiska processer som har lett till förändringar.

Begreppet målstyrning används i svensk förvaltningspolitik ofta på ett tvetydigt sätt. Jag valde att

tala om målstyrning som en styrningsform som begränsar sig till att formulera mål för verksamheten. I inledningskapitlet var emellertid min utgångspunkt att målstyrning måste följas av resultatuppföljning för att fungera som styrningsform. Med resultatstyrning avsåg jag målstyrning, där målen formuleras i form av resultat som mäts med resultatmått eller resultatindikatorer.

Vi kan nu konstatera att två av myndigheterna, landstinget och kommunen, i sin målstyrning knappast alls formulerar mål som går att mäta. Man bortser från behovet av resultatbedömning. Resultatmått används inte alls av politikerna i t ex kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.⁵

I landstinget och kommunen ligger tonvikten vid att formulera mål i förhoppning om att dessa sedan skall vara vägledande för verksamhetens utveckling. Det rör sig om mjuka strategier, där mobilisering av de anställda kring vissa mål värderas högt.⁶ Ofta förekommande honnörsord är medverkan, deltagande, inflytande, demokrati samt service och brukarmedverkan. Det är framför allt de anställdas roll som fokuseras. Målen anges sällan i form av resultat som går att mäta. Resultatmått används över huvud taget inte.

Fallstudierna visar emellertid att målstyrning och resultatuppföljning kan fungera framgångsrikt. I Arbetsmarknadsverket och Lantmäteriet är det fråga om resultatstyrning. Det är fråga om en styrningsform. Här anges målen i form av resultat som skall uppnås och resultat som går att mäta. Resultatmått finns och förfinas. Effektivitet och produktivitet är honnörsorden.

Om målstyrning och resultatuppföljning i kommuner och landsting skall kunna fungera som styrningsform krävs således en långt starkare inriktning mot resultatstyrning. Målen måste anges i form av önskvärda resultat och på sådant sätt att måluppfyllelse går att mäta. Resultatmått måste utvecklas.

Uppgifterna förefaller inte oöverstigliga. Det finns kommuner som verkar för resultatstyrning.⁷ Slutsatsen är således att målstyrning och resultatuppföljning är förenlig med verksamhet som kommuner och landsting bedriver. Lantmäteriets "företagsliknande" inriktning försvårar erfarenhetsutbyte med andra myndigheter. Emellertid kan resultatstyrningen i Arbetsmarknadsverket ses som en förebild för andra förvaltningar.

NOTER

1. I vår studie av Arbetsmarknadsverket förde vi en diskussion kring möjligheterna att mäta verksamhetens resultat. Vi uppfattade att denna del av förändringsarbetet var ifrågasatt. Tjänstemännen är nöjda "med förändringsarbetets ena sida, decentraliseringen, men mycket missnöjda med decentraliseringens andra sida, behovet av kontroll", skrev vi (s 93). Se Henning, R - Ramström, D, a a.
2. Vi skrev bl a följande: "Det råder skillnader mellan arbetsvägledarnas och platsförmedlarnas syn på förändringsarbetet. Arbetsvägledarna är kritiska och platsförmedlarna är positiva. Platsförmedlarna noterar decentraliseringen, målstyrningen, det ökade handlingsutrymmet och värderar företagskontakter positivt. Arbetsvägledare känner inte ens alltid till innehållet i förändringsarbetet."
3. Jfr Statskontoret, Resultatmått, som betonar bristen på resultatmått i kommuner och landsting.