

Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten
Rapport 2020:3

Hur utmanar styrningen det strategiska arbetet?

En studie av strategisk ledning och styrning i Region Stockholm
åren 2017 – 2019

Linda Höglund och Maria Mårtensson



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2020:3

Hur utmanar styrningen det strategiska arbetet?

En studie av strategisk ledning och styrning i Region Stockholm
åren 2017 – 2019

Linda Höglund och Maria Mårtensson



Hur utmanar styrningen det strategiska arbetet?

En studie av strategisk ledning och styrning i Region Stockholm åren 2017 – 2019

Linda Höglund och Maria Mårtensson

© Linda Höglund, Mälardalens Högskola
Maria Mårtensson, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet
ISBN 978-91-984607-3-5

Tryck: Universitetservice US-AB, Stockholm, 2020
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Förord

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog om styrning i offentlig sektor. AES övergripande syfte handlar om att undersöka hur verksamhetsstyrning utformas så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom AES utvecklas teorier, modeller och begrepp så att de kan användas där politiskt ställda mål ska uppnås och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela den offentliga sektorn.

AES riktar ett stort tack till Region Stockholm som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi tackar alla de personer som medverkat i studien och riktar ett speciellt tack till våra kontaktpersoner.

Studien har genomförts av Linda Höglund, docent och Maria Mårtensson, professor inom ramen för ett treårigt forskningsprojekt som avslutas med denna rapport.

Stockholm i november 2020

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, professor. Eva Wittbom, föreståndare

Sammanfattning

Denna studie utgör slutrapporten av ett treårigt forskningsprojekt som genomförts i Region Stockholm under åren 2017 – 2019. Projektet är finansierat inom ramen för ett strategiskt samarbete mellan Region Stockholm och Stockholms universitet. Syftet med studien är att bidra med ökad förståelse om strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet utifrån teorier om hur långsiktiga samhällsvärden skapas. För att undersöka detta empiriskt har följande forskningsfrågor varit vägledande:

- Hur styrs Region Stockholm?
- Hur utmanar styrningen det strategiska arbetet i Region Stockholm?

Den första forskningsfrågan handlar om hur Region Stockholm styrs i praktiken och den andra de utmaningar som kan uppstå när styrning och strategiskt arbete möter varandra i praktiken. Vi vet från tidigare forskning att all styrning kommer med konsekvenser som på olika sätt utmanar det strategiska arbetet. Det är detta vi har intresserat oss för i denna rapport. Det empiriska materialet är omfattande och består av två huvudsakliga delar – en dokumentstudie och en intervjustudie.

För att tolka och analysera de empiriska resultaten har vi gått igenom tidigare forskning om strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet med fokus på teorier om hur långsiktiga samhällsvärden skapas. Teorigenomgången avslutas med att ett analytiskt ramverk formuleras vilket tar avstamp i den strategiska triangeln som är uppbyggd utifrån tre noder – samhällsvärde och mål, den auktoriserande instansen och den operativa verksamheten. Dessa tre noder behöver förstås i relation till varandra för att den offentliga organisationen ska kunna uppnå en god strategisk position som bidrar till och skapar hållbara samhällsvärden. Detta betyder att om det finns en välfungerande strategi ska det finnas ett flöde mellan de tre noderna eftersom alla noder är ömsesidigt beroende av varandra. Våra resultat visar att den allt mer standardiserade styrningen i regionen, det ökade fokuset på kvantitativa resultatmått och den allt tydligare politiska styrningen utmanar flödet mellan de tre noderna och därmed också möjligheterna till att skapa långsiktiga samhällsvärden. Våra resultat visar därtill att styrningen på flera sätt utmanar det strategiska arbetet till exempel genom otydlighet i hur verksamheten är organiserad och otydlig ansvarsfördelning, men också genom den stora mängden av styrdokument och styrformer, inkonsekventa målformuleringar, avsaknaden av indikatorer och bristande tillit mellan tjänstemän på olika nivåer, samt mellan politiker och tjänstemän.

Avslutningsvis presenterar vi några frågor som Region Stockholm, och andra offentliga verksamheter, kan behöva ställa sig i relation till strategisk ledning och styrning i offentliga verksamheter. Vi berör bland annat frågan om vilken nivå den strategiska ledningen och styrningen ska läggas på? Om "one size fits all" är rätt väg att gå? Om det finns ett ökat behov av att styra samverkan? Samt om långsiktighet i det strategiska arbetet är en (o)möjlighet i offentlig sektor?

Innehållsförteckning

Kapitel 1 – Inledning	1
Kapitel 2 – Studiens genomförande.....	6
Ett treårigt forskningsprojekt.....	6
Bakgrund Region Stockholm	7
<i>Region Stockholms organisation</i>	7
Region Stockholm – en stor och komplex verksamhet att studera.....	11
Insamling av empiriskt material	14
<i>Dokumentstudier</i>	14
<i>Intervjuer</i>	16
Analys av det empiriska materialet	17
Fortsatt upplägg och struktur av rapporten.....	20
Kapitel 3 – En dokumentstudie av den strategiska ledningen och styrningen i Region Stockholm	21
Mål- och budgetdokumenten.....	21
<i>Mål och budget 2017</i>	21
<i>Mål och budget 2018</i>	25
<i>Budget 2019</i>	29
Övriga styrande dokument i Region Stockholm	31
<i>Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2050</i>	32
<i>Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholmsregionen</i>	33
<i>Kulturstrategi för Stockholmsregionen</i>	34
<i>Framtidsplan för hälso- och sjukvården</i>	35
<i>Verksamhetsplaner</i>	37
Kapitel 4 – Verksamhetsområde Regional utveckling	39
Organisation	39
Utsagor om den strategiska styrningen	40
<i>Ökad intern synlighet</i>	40
<i>Den regionala utvecklingsplanens betydelse i styrningen</i>	42
<i>Mångfacetterad samverkan</i>	44
<i>Mål och uppdrag måste tolkas</i>	45
<i>Svårigheter att kvantifiera</i>	48
<i>Ökad administration</i>	49
Sammanfattning.....	50

Kapitel 5 – Verksamhetsområde Kultur	52
Organisation	52
Utsagor om den strategiska styrningen	53
<i>Ökad intern synlighet</i>	53
<i>Standardiserad styrning medför utmaningar</i>	55
<i>Krav på kvantifierbara indikatorer</i>	57
<i>Extern samverkan är en förutsättning</i>	59
<i>Ökad politisk styrning skapar utmaningar</i>	61
Sammanfattning.....	63
Kapitel 6 – Verksamhetsområde Kollektivtrafik	64
Organisation	64
Utsagor om den strategiska styrningen	65
<i>”Bara” en beställarorganisation</i>	65
<i>Marknadstänkande</i>	66
<i>Mot en gemensam central styrning</i>	68
<i>Många styrmodeller gör styrningen komplex</i>	70
<i>Mätningar ger tydlighet i styrningen</i>	73
Sammanfattning.....	74
Kapitel 7 – Verksamhetsområde Hälsa och vård.....	76
Organisation	76
Utsagor om den strategiska styrningen	78
<i>Mångfald av styrning</i>	78
<i>Ökad detaljstyrning</i>	81
<i>Bristande tillit</i>	84
<i>Fokus på produktion</i>	87
Sammanfattning.....	89
Kapitel 8 – Region Stockholm.....	90
En gemensam styrning som bidrar till helheten	90
Komplex styrning	92
Verksamhetsområdena är mycket olika	95
Utmaningar med att vara en politiskt styrd organisation	97
Medias styrning	100
Sammanfattning.....	102
Kapitel 9 – Utmaningar i den strategiska styrningen.....	104
Vad är en koncern i offentlig verksamhet?	104

Vad är överordnat respektive underordnat i styrningen?	106
Hur formuleras mål och indikatorer?	109
Varför detaljstyrning?.....	113
Hur skiljer sig de fyra verksamhetsområdena åt?	114
<i>Lagstadgad verksamhet</i>	114
<i>Storlek</i>	114
<i>Ett medel i styrningen</i>	115
<i>Olika verksamheter inom de fyra verksamhetsområdena</i>	116
<i>Internationell, nationell, regional och lokal nivå</i>	117
<i>Språkbruk</i>	117
Sammanfattning.....	121
Kapitel 10 – Tidigare forskning om strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet.....	124
Strategi som koncept	124
<i>Strategi i offentlig verksamhet</i>	125
Den strategiska processen	126
<i>Planering</i>	127
<i>Implementering</i>	128
<i>Uppföljning</i>	130
Betydelsen av kontextuella villkor i det strategiska arbetet	131
Den strategiska triangeln	132
<i>Auktoriserande instans</i>	134
<i>Skapande av samhällsvärde</i>	135
<i>Operativ verksamhet</i>	136
Sammanfattning av det konceptuella ramverket för analysen.....	138
Kapitel 11 – Den strategiska triangeln i praktiken	139
Auktoriserande instans	139
<i>Politiker</i>	140
<i>Tjänstemän på central nivå</i>	141
<i>Media</i>	142
<i>Lagar och regler</i>	143
<i>Övriga intressenter</i>	144
Att skapa samhällsvärde.....	144
<i>Uppdrag och överordnade mål</i>	145
<i>Måluppfyllelse</i>	146

<i>Kvantifierbara resultatmätningar</i>	147
Operativ verksamhet.....	148
<i>Handlingsutrymme</i>	149
<i>Intern kapacitet</i>	150
<i>Samverkan</i>	151
Avslutande diskussion	153
<i>Standardiserad styrning utmanar strategisk anpassning</i>	153
<i>Kvantifierbara resultatmått utmanar strategisk anpassning</i>	154
<i>Politisk styrning utmanar den strategiska anpassningen</i>	155
Kapitel 12 – Slutsatser	156
Styrningen i Region Stockholm utmanar det strategiska arbetet	156
<i>Otydligt organisationsschema</i>	157
<i>Oklart vad en koncern är och vad ett ”helhetstänkande” innebär</i>	157
<i>Otydlig ansvarsfördelning</i>	158
<i>En mycket stor mängd styrande dokument</i>	158
<i>Flera och konkurrerande styrmodeller</i>	159
<i>Inkonsekventa målformuleringar</i>	159
<i>Avsaknad av indikatorer</i>	160
<i>Bristande tillit</i>	161
<i>Styrning och relationen till det omgivande samhället</i>	161
Frågor att arbeta vidare med.....	161
<i>Vilken nivå ska den strategiska ledningen och styrningen läggas på?</i>	162
<i>”One size fits all” är det rätt väg att gå?</i>	162
<i>Ökat behov av att styra samverkan?</i>	163
<i>Långsiktighet i det strategiska arbetet en (o)möjlighet i offentlig sektor?</i>	163
Avslutade ord	164
Referenslista.....	167
Bilaga 1 – Förteckning över styrande dokument i Region Stockholm	175
Bilaga 2 – Exempel på användning av begreppet koncern.....	177
Bilaga 3 – Exempel på användning av begreppet styrning.....	179
Bilaga 4 – Exempel på användning av begreppet strategi	181

Figurförteckning

Figur 1.1 – Region Stockholms politiska organisation 2019–2022	8
Figur 1.2 – Region Stockholms beredningar och utskott under nämnder 2019–2022 ...	9
Figur 1.3 – Region Stockholms tjänstemannaorganisation 2019–2022	10
Figur 3.1 – Region Stockholms mål	24
Figur 3.2 – Målmodell	28
Figur 3.3 – Trafikförsörjningsprogrammets målmodell	34
Figur 3.4 – Tidslinje för arbetet med framtidsplanen för hälso- och sjukvården	35
Figur 3.5 – Målbild 2025 för framtidens hälso- och sjukvård	36
Figur 4.1 – Tillväxt- och regionplanenämndens styr- och målmodell.....	47
Figur 6.1 – Trafiknämndens målkarta.....	71
Figur 10.1 – Sammanfattning av den strategiska triangeln som konceptuellt ramverk	138

Tabellförteckning

Tabell 2.1 – Förteckning över dokument som ingår i dokumentstudien (i urval)	15
Tabell 4.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Regional utveckling	51
Tabell 5.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Kulturen	63
Tabell 6.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Kollektivtrafiken	75
Tabell 7.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Hälsa och vård.....	89
Tabell 8.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Region Stockholm.....	103
Tabell 9.1 – Översikt av indikatorer och målvärden	112
Tabell 9.2 – Exempel på starka uttalanden från politiker	118
Tabell 9.3 – Exempel på starka uttalanden från tjänstemän	119
Tabell 9.4 – Exempel på starka uttalanden från tjänstemän inom Hälsa och vård	120

Kapitel 1 – Inledning

Målet är att Stockholms läns landsting [Region Stockholm] ska vara det minst byråkratiska av alla landsting [regioner] i Sverige. Stockholms läns landsting [Region Stockholm] ska vara ett föredöme inom offentlig sektor i effektivitet, styrning, ledning och uppföljning. (Stockholms läns landsting, 2017c, s. 6)

Att det kontinuerligt sker utveckling och förändring av strategier och styrning i en organisation hör till. Under vissa perioder intensifieras arbetet och en sådan har infallit under den period vi studerat Region Stockholm¹. Detta mer omfattande arbete med att förändra och utveckla strategi- och styrningsarbetet har pågått under flera år, men tog extra fart i samband med att ett nytt finansregionråd tillträdde i januari 2017. I sin första årsredovisning skrev det då nytillträdde finansregionrådet att trots att såväl ekonomi som verksamhet båda utvecklats i mycket positiv riktning var finansregionrådets första ärende i regionstyrelsen ett ärende som handlade om att effektivisera regionen genom förbättrad styrning (Stockholms läns landsting, 2018e). Det beskrevs att regionen hade en välskött ekonomi med stora finansiella överskott, att regionen vid denna tidpunkt helt enkelt hade en mycket stark ekonomi. Vidare hyllades verksamheten genom att regionen beskrevs ha Sveriges kortaste vårdköer och en kollektivtrafik som var näst bäst i världen. Allt detta indikerar en välfungerande verksamhet. Men trots detta initierades alltså ett omfattande förändrings- och förnyelseprojekt med målet att utveckla och förbättra strategi- och styrningsarbetet i regionen. Varför?

Under den period, åren 2017–2019, som vi har studerat Region Stockholm beskrevs verksamheten ha varit inne i en mycket expansiv period med en investeringstakt som saknade historiskt motstycke. Det handlade till exempel om en mycket omfattande upprustning, om- och nybyggnation av kollektivtrafik och sjukhus i regionen. För att kunna förverkliga dessa investeringar betonades vikten av ordning och reda och att varje skattekrona skulle användas så effektivt som möjligt. Det beskrevs vidare att såväl ägarstyrningen som koncernperspektivet skulle stärkas, att rollerna mellan beställare och utförare skulle bli tydligare och inte minst att målstyrningen skulle förstärkas (Stockholms läns landsting, 2017c; 2018e), detta för att kunna flytta resurser från administrationen och vad som beskrevs som onödigt och allt för omfattande byråkrati skulle försvinna. För att kunna förverkliga dessa högt ställda mål formulerades ett antal uppdrag (Stockholms läns landsting, 2017c). Flera av dessa uppdrag handlade om att olika typer av översyner skulle göras. Bland annat skulle dimensioneringen av centrala förvaltningar, styrande dokument, riktlinjer och processer ses över (Stockholms läns landsting, 2017c). Dessa förändringar skulle, enskilt och tillsammans, bidra till en minskad administrativ överbyggnad, mindre byråkrati, minskad konsultanvändning, en effektivare förvaltning, en mer strategisk ledning, ett tydligare regionövergripande perspektiv, enkla, tydliga och effektiva beslutsprocesser och en bättre förmåga till målstyrning. Det vill säga ett tydligare strategiskt arbete med effektivare ledning,

¹ I denna rapport kommer verksamhetens nuvarande namn, Region Stockholm, att användas så långt det är möjligt. Däravande Stockholms läns landsting blev från och med den 1 januari 2019 en region och ändrade i samband med detta namn till Region Stockholm.

styrning och uppföljning av verksamheten som resultat. När alla dessa åtgärder förverkligats kommer resurser att kunna omfördelas till de fyra verksamhetsområdena² – Hälsa och vård, Kollektivtrafik, Regional utveckling och Kultur. Förväntningarna på vad strategi- och styrningsförändringarna skulle leda till var alltså mycket stora.³ Det innebär att två ganska olika bilder framträder. En som beskriver en mycket välskött och effektiv verksamhet med god ekonomi och en annan som beskriver en verksamhet vars strategi- och styrningsarbete på punkt efter punkt måste bli bättre, mer effektiv, tydligare, med minskad administrativ överbyggnad och bättre resursutnyttjande. Som forskare blir man nyfiken. Hur kommer det sig att dessa två väldigt olika beskrivningar av verksamheten existerar samtidigt.

Under de senaste decennierna har offentliga verksamheter genomfört sitt utvecklings- och förändringsarbete med tydlig inspiration av privat sektor (Ferlie m.fl., 1996; Ferlie och Ongaro, 2015; Hansen Rosenberg och Ferlie, 2016). Det innebär att strategi- och styrningsarbetet har präglats av en övergripande idé om att offentlig verksamhet – för att bli mer effektiv och kunna leverera den service och de tjänster som invånarna efterfrågar, eller som invånarna under dessa decennier ofta benämndes kunderna – borde bli mer lik verksamheter i privat sektor (se till exempel Moore, 1994; Stoker, 2006). Ett resultat av detta är att både forskare och praktiker under de senaste decennierna har betonat likheterna mellan de två sektorerna, snarare än dess eventuella olikheter. Offentliga verksamheter skiljer sig dock från privata på flera sätt. De har till exempel en lägre grad av autonomi över beslutsfattandet och de måste förhålla sig till en omvärld som är politisk och ofta turbulent (Poister, 2010; Andrews och Van de Walle, 2012; Höglund m.fl., 2018b).

Under de senaste decennierna har förändringar som införandet av nya idéer, metoder, verktyg och begrepp från privat sektor lett till stora och omvälvande förändringar för den offentliga sektorn. Ett stort antal nya styrmodeller, verktyg och många nya begrepp och idéer har introducerats i offentlig sektor, ofta utan att några större anpassningar har gjorts. En av de tidigare idéerna som lånades in från privat sektor var målstyrning. Målstyrning som idé utvecklades i och för privat sektor redan under 1960-talet men kom från och med 1990-talet att bli populärt i den svenska offentliga sektorn. Idag är det till och med svårt att tänka sig andra sätt att styra offentlig sektor på än att mål formuleras och att kvantitativa indikatorer används för att mäta och följa upp huruvida verksamheten utvecklas i den riktning som målen stipulerar (för en mer utförlig

² I Region Stockholm används flera begrepp för att beskriva den verksamhet som bedrivs. Tre av de mer vanligt förekommande begreppen är verksamhetsområden, kärnområden och kärnverksamheter. Vi har valt att använda begreppet verksamhetsområden i rapporten.

³ Det är dock viktigt att påpeka att det redan före 2017 hade satts igång en process med syftet att utveckla såväl strategi- som styrningsarbetet i regionen (se till exempel Stockholms läns landsting 2016a; 2016b). Då beskrevs framförallt ett behov av att revidera och förbättra de styrande dokumenten i regionen. Ett annat exempel handlade om att intensifiera arbetet med målstyrningen i regionen. Ett arbete med att både stärka styrningen, göra den enklare och mer enhetlig samt att införa en starkare ägarstyrning beskrivs således redan ha påbörjats. Det innebär att frågan om stärkt och utvecklad styrning inte är ny i regionen, dock är det först i samband med finansregionrådets skrivelse 2017 som frågorna diskuterades i ett sammanhållet skriftligt underlag.

diskussion om målstyrning i Region Stockholm och dess hälso- och sjukvård hänvisas till Nylinder, 2020).

En annan välkänd idé med tillhörande verktygslåda, också den utvecklade för och av den privata sektorn, är lean. Lean utvecklades för att öka effektiviteten i den japanska bilindustrin, men har under huvudsakligen två perioder, 1990–1992 och under 2004–2009, kommit att bli populärt i Sverige och även i svensk offentlig sektor (Larsson, 2012, se även Brännmark, 2012 och Holmgren Caicedo m.fl., 2014).

Ytterligare en modell för strategiskt lednings- och styrningsarbete som fått stort genomslag i offentlig sektor är det balanserade styrkortet (Kaplan och Norton, 1992; Höglund och Svärdsten, 2018). En vanlig beskrivning är att modellen utvecklades som ett resultat av en omfattande kritik mot att befintlig styrning inte uppfattades kunna leverera de underlag som verksamheternas beslutsfattare behövde. Den styrningsinformation som levererades beskrevs bland annat vara alltför finansiellt orienterad, alltför aggregerad, alltför abstrakt och alltför kortsiktig (Johnson och Kaplan, 1987) för att bidra med underlag till beslutsfattandet. För att kunna leverera bättre och mer relevant styrningsinformation utvecklades det balanserade styrkortet. Först spred sig det balanserade styrkortet till privat sektor i Sverige, men med tiden kom modellen att införas på mycket bred front över hela den offentliga sektorn och beskrevs ibland som ”the golden standard” för styrning. Idag är det balanserade styrkortet fortfarande mycket vanligt – även om allt färre offentliga organisationer uppger att de styr med hjälp av (balanserade) styrkort och allt färre använder själva begreppet. Dock verkar de vidareutvecklingar som upphovspersonerna bakom det balanserade styrkortet bidragit med användas i betydligt större utsträckning – den strategiska kartan (Kaplan och Norton, 2004).

Listan över idéer, modeller, verktyg och begrepp som mer eller mindre utan anpassningar lånats in för att bidra till strategi- och styrningsarbetet i den offentliga sektorn är lång (Höglund m.fl., 2018b) och forskning påvisar konsekvenser när dessa används direkt från privat sektor (se till exempel Höglund och Svärdsten, 2018; Höglund och Mårtensson, 2019). Tidigare forskning (se till exempel; Smith, 1995; Hood och Peters, 2004; Bevan och Hood, 2006; Lapsley, 2008; Diefenbach 2009) pekar bland annat på att införandet av de affärsmässiga principerna från privat sektor leder till ett för starkt fokus på intern effektivitet och kortsiktig mätbara resultat (output), vilket lett till att långsiktiga resultat som fokuserar på effekter (outcome) har fått stå tillbaka. Konsekvenserna av de senaste decenniernas utveckling vad gäller strategisk ledning och styrning i offentlig sektor har lett till att vi kan se en ny våg av förändrings- och utvecklingsarbeten i våra offentliga verksamheter i Sverige, ofta med syfte att korrigera och åtgärda oavsedda och oönskade konsekvenser av de idéer, modeller, verktyg och begrepp som införts från privat sektor och som således inte alltid lett till önskade resultat.

Vi kan också se detta fenomen inom forskningslitteraturen som allt mer börjar lyfta fram de särdrag som skiljer offentlig verksamhet från privat dito. Ibland sammanfattas detta genom att offentlig verksamhet kännetecknas av så kallade ”wicked problems”, en idé

som lanserades redan på 1970-talet (Rittel och Webber, 1973) men som det allt oftare refereras till idag. Begreppet wicked problems saknar en vedertagen svensk översättning. Ibland översätts det med problem som är svårslösliga, komplexa, resistenta, förrädiska, lömska eller till och med olösliga. Med wicked problems avses att uppdraget som verksamheten ska utföra är både omfattande och komplext, vilket väl stämmer överens med verksamheter i offentlig sektor. Uppdraget består ofta av svårdefinierade problem som baseras på multipla orsakssamband, vilket gör att det inte finns några enkla lösningar på problemen. Det går inte heller att entydigt avgöra om och när ett problem är löst, bland annat därför att det finns många olika intressenter som alla har legitima anspråk på verksamheten. Det innebär att ett problem, åtminstone tillfälligt, kan vara löst för en intressentgrupp men inte för andra. Tar vi ett begrepp som wicked problems på allvar innebär det att vi inte kan jämföra privata och offentliga verksamheter eftersom de kännetecknas av så olika typer av problem.

Allt fler forskare (se till exempel Lane och Wallis, 2009; Ferlie och Ongaro, 2015; Höglund, 2015; Höglund m.fl., 2018b) menar till och med att vi inte kan jämföra offentliga verksamheter med varandra utan för att kunna förstå och analysera offentliga verksamheter måste vi ta hänsyn just deras specifika förutsättningar. Det innebär att offentlig sektor inte längre kan arbeta baserat på en "copy-paste-mentalitet" utan modeller, idéer, verktyg och begrepp som införs måste anpassas till först den offentliga sektorns specifika kontext och sedan till verksamhetens specifika kontext. Utifrån detta tankesätt har bland annat teorier om samhällsvärde introducerats. Moore (1994; 1995) var tidig med att lyfta fram offentlig sektors särdrag genom att diskutera att offentlig sektor har ett ansvar att arbeta strategiskt och skapa långsiktiga samhällsvärden. Alford och O'Flynn (2009) lyfter fram att styrkan med teorier om samhällsvärde är just att dessa tar hänsyn till den offentliga sektorns unika särdrag samtidigt som den låter sig inspireras av praktiker som används i den privata sektorn, utan att för den delen ta det hela vägen. Snarare ger forskning om ledning och styrning med fokus på att bidra till långsiktiga samhällsvärden en referensram som fokuserar på sociala värderingar och långsiktiga samhällsmål (Weinberg och Lewis, 2009). Att skapa långsiktiga samhällsvärden är just vad verksamheter i offentlig sektor till syvende och sist syftar till, men som kommit alltför mycket i skymundan under senare tid. Utifrån diskussionen ovan har vi därför formulerat följande övergripande syfte med denna rapport.

- Syftet är att bidra med ökad förståelse om strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet utifrån teorier om hur långsiktiga samhällsvärden skapas.

För att undersöka detta empiriskt har vi formulerat följande forskningsfrågor som varit vägledande i vårt arbete:

- Hur styrs Region Stockholm?
- Hur utmanar styrningen det strategiska arbetet i Region Stockholm?

För att bevara forskningsfrågorna har en omfattande empirisk studie genomförts i Region Stockholm. Den första forskningsfrågan berör hur Region Stockholm styrs i

praktiken och den andra forskningsfrågan berör de utmaningar som kan uppstå när styrning och strategiskt arbete möter varandra i praktiken. Vi vet från tidigare forskning att all styrning kommer med konsekvenser som på olika sätt utmanar det strategiska arbetet. Det är detta vi har intresserat oss för i denna rapport. Den empiriska studien består av två huvudsakliga delar – en dokumentstudie och en intervjustudie. Insamlat empiriskt material har sedan analyserats med hjälp av teorier om hur långsiktiga samhällsvärden skapas. I nästa kapitel kommer ni som läsare att introduceras till forskningsstudiens genomförande och få en introduktion till Region Stockholm och hur vi har analyserat.

Kapitel 2 – Studiens genomförande

I detta kapitel kommer vi att presentera bakgrunden till det treåriga forskningsprojekt som har legat till grund för denna rapport. Vi kommer att även beskriva genomförandet och några centrala utgångspunkter för studien, val av metoder för att samla in och analysera empiriskt material.

Ett treårigt forskningsprojekt

Den rapport du just nu läser utgör slutrapporten i det treåriga forskningsprojektet ”Styrning i Stockholms läns landsting – en strategisk angelägenhet”. Projektet genomfördes mellan åren 2017 och 2019 och är finansierat genom ett samarbete mellan Stockholms universitet och Region Stockholm. Detta projekt har genomförts inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i staten, AES, vid Stockholms universitet i samarbete med Linnéuniversitetet och Mälardalens högskola. I projektet har flera forskare deltagit i såväl intervjuinsamling som i analysarbetet. Författarna till denna rapport vill rikta ett stort tack till Fredrik Svärdsten vid Stockholms universitet som deltog som forskare under projektets två första år, Angelina Sundström vid Mälardalens högskola som deltog som forskare i projektet under dess första år. Vi vill slutligen också tacka Kerstin Thomson vid Stockholms universitet och Pia Nylinder vid Linnéuniversitetet för deras insatser som forskare i projektet. Pia Nylinder har inom ramen för projektet skrivit en rapport som fokuserar styrningen i hälso- och sjukvården (Nylinder, 2020).

Kopplat till projektet har det funnits en referensgrupp bestående av representanter på hög strategisk nivå på regionledningskontoret i Region Stockholm. Dock har flera av representanterna i referensgruppen slutat i Region Stockholm under projektets gång och därav har gruppen blivit mindre och träffarna har blivit allt färre för att slutligen upphöra. Forskargruppen har under projektets empiriska fas träffat referensgruppen återkommande för att berätta om studien. Referensgruppen har fungerat som ett bollplank för forskargruppen. Viktigt att notera är att representanterna i referensgruppen från Region Stockholm inte påverkat formuleringen av forskningsfrågor, metodval, analys eller slutsatser – detta har forskargruppen skött helt på egen hand. Diskussionerna mellan forskarna och referensgruppen har dock berikat såväl forskningen som praktiken. Forskargruppen har genom diskussionerna fått fördjupad förståelse för styrnings- och strategifrågor i Region Stockholm och deltagarna i referensgruppen har fått beskrivningar av hur strategi- och styrningsarbetet kan uppfattas ute i verksamheten samt fått inblickar i det aktuella forskningsläget om strategi- och styrningsfrågor med särskilt fokus på forskning om offentlig sektor. Dessa samtal har beskrivits vara mycket berikande för båda parter.

Den övergripande forskningsfrågan som ställs i projektet handlar om hur styrningen möjliggör och begränsar det strategiska arbetet i Region Stockholm. Projektet syftar till att bidra med ökad förståelse om strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet. Det teoretiska ramverk som använts i denna rapport för att fördjupa förståelsen och analysera insamlat empiriskt material är teorier om samhällsvärde (eng. public value)

och den strategiska triangeln. För en mer utförlig genomgång av teorin och en sammanfattning av det konceptuella ramverket för analys hänvisas till kapitel 10.

Bakgrund Region Stockholm

Sverige är indelat i 21 regioner, tidigare landsting, vilka styrs genom direktvalda politiska församlingar. Regionerna har ett långtgående självstyre som bland annat innebär att de har rätt att fatta självständiga beslut och att de har egen beskattningsrätt. Självstyret är inskrivet i grundlagen. Regionerna är ytterst styrda och reglerade via kommunallagen (SFS 2017:725), men de olika verksamhetsområdena styrs av olika speciallagar till exempel hälso- och sjukvårdslagen (SFS 2017:30). Region Stockholm är den största av de 21 regionerna, vilket bland annat innebär att det är en av Sveriges största arbetsgivare med drygt 45 000 medarbetare.⁴ Cirka 80 procent av Region Stockholms verksamhet finansieras via skatter och cirka 5 procent av statsbidrag. Totalt omsätter Region Stockholm drygt 100 miljarder varje år. Den största kostnadsposten i regionen är personal, egen och inhyrd (Region Stockholm, 2019a). Region Stockholm beskriver sig själv som en ”koncern med ett omfattande uppdrag” (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 26). Den ekonomiska utvecklingen i Region Stockholm har under den tiden studien pågått varit gynnsam där ett positivt resultat har kunnat redovisas under tolv år i rad (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 23).

Regionernas övergripande ansvar handlar om att organisera, leda, planera, utveckla, kvalitetssäkra och finansiera sin egen verksamhet. Region Stockholms verksamhet är indelad i fyra verksamhetsområden:

- Regional utveckling
- Kultur
- Kollektivtrafik
- Hälsa och vård

Region Stockholm ansvarar för Regional utveckling, Kollektivtrafik och Hälsa och vård och bidrar till Kulturen. Det innebär att de första tre är obligatoriska verksamheter för Region Stockholm medan den fjärde, Kultur, är en frivillig verksamhet.

Region Stockholms organisation

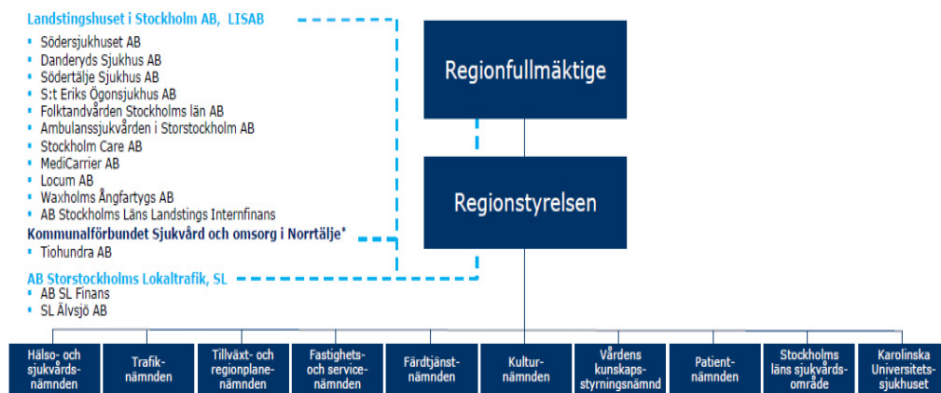
Verksamheten i Region Stockholm är organiserad dels i en politisk organisation, dels i en tjänstemannaorganisation. Vi inleder med att beskriva den politiska organisationen.

Den politiska organisationen

Förenklat utgår den politiska organisationen (se figur 1.1) från regionfullmäktige och vidare genom regionstyrelsen ut till nämnder. Regionfullmäktige är det högsta beslutande organet i regionen och de ansvarar och fattar bland annat beslut om regionens inriktning, verksamhet och ekonomi. Vidare fattar regionfullmäktige beslut om hur

⁴ www.sll.se, nedladdat 191202

förvaltningen i regionen ska organiseras och hur den ska utföras, i vilken eller vilka verksamhetsformer. Regionfullmäktige består av 149 ledamöter och 149 ersättare.



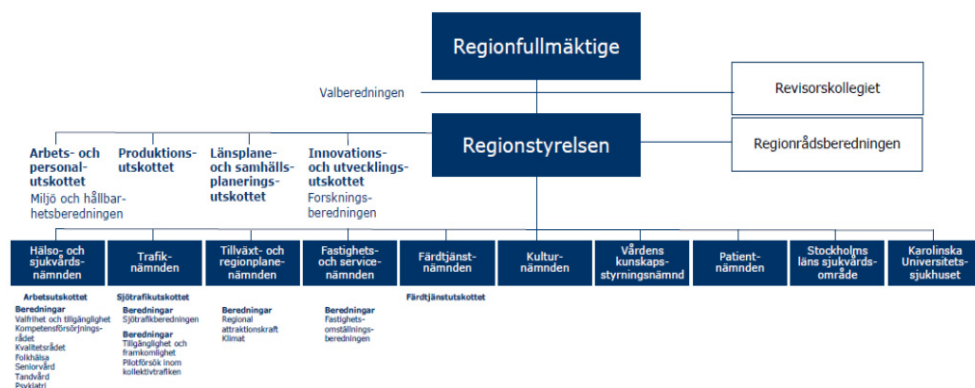
Figur 1.1 – Region Stockholms politiska organisation 2019–2022.⁵

Efter valet i september 2018 styr en blågrön majoritet i Region Stockholm. Den blågröna majoriteten leds av Moderaterna som regerar tillsammans med Centerpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna och Miljöpartiet. Regionfullmäktige utser ledamöterna i regionstyrelsen, vilka kan ses som regionens ”regering”. Totalt består regionstyrelsen av 20 ledamöter och 20 ersättare. Reglementet för regionstyrelsen är omfattande och detaljerat för dess olika funktioner, ledningsfunktionen, styrfunktionen och den uppföljande funktionen (Stockholms läns landsting, 2018f). Regionstyrelsen samordnar och leder arbetet i regionen och ansvarar för regionens ekonomi. Regionstyrelsens uppgift är med andra ord att ansvara för den övergripande strategiska styrningen, att leda och samordna nämner och bolag och deras verksamheter. Kopplat till regionstyrelsen finns fyra utskott och en beredning (se figur 1.2).

Utskotten är arbets- och personalkommittén, produktionsutskottet, länsplane- och samhällsplaneringsutskottet och innovations- och utvecklingsutskottet. Arbets- och personalkommittén ansvarar för övergripande styrnings-, system- och strukturfrågor samt för frågor som rör regionens ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat. Produktionsutskottet ansvarar för ägarstyrningen och att säkerställa att regionens hälso- och sjukvårdsverksamheter uppnår sina mål och ägardirektiv. Länsplane- och samhällsplaneringsutskottet ansvarar för att upprätta förslag till en länsplan för transportinfrastruktur. Slutligen, innovations- och utvecklingsutskottet, ansvarar för frågor som rör e-hälsa, digitalisering och innovationsfrågor. I varje utskott sitter mellan nio och elva ordinarie ledamöter och lika många ersättare.

⁵ Region Stockholms organisation 2019–2022: <https://www.sll.se/globalassets/6.-om-landstinget/organisation/region-stockholms-organisation-2019-2022.pdf>

Beredningar och utskott under nämnder 2019-2022



Figur 1.2 – Region Stockholms beredningar och utskott under nämnder 2019–2022.⁶

Det är regionfullmäktige som beslutar om vilka nämnder som ska finnas i regionen och utser dess ledamöter. I de olika nämnderna bereds alla frågor som sedan behandlas i regionfullmäktige. Nämnden har till uppgift att genomföra de beslut som regionfullmäktige fattar. En nämnd ansvarar vidare för den löpande verksamheten inom sitt område. Totalt finns det i Region Stockholm tio nämnder. På vårsidan finns hälso- och sjukvårdsnämnden, Stockholms läns sjukvårdsområde, Karolinska universitetssjukhuset, vårdens kunskapsstyringsnämnd och patientnämnden. Relaterat till trafikfrågor finns trafiknämnden och färdtjänstnämnden. Vidare finns tillväxt- och regionplanenämnden och kulturnämnden. Utöver detta finns fastighets- och servicenämnden. Under två av de tio nämnderna finns utskott och under fem av de tio nämnderna finns beredningar. Flest beredningar finns under hälso- och sjukvårdsnämnden, sju stycken. Som tidigare beskrivits bedrivs verksamheten i Region Stockholm utifrån fyra verksamhetsområden – Hälsa och vård, Kollektivtrafik, Regional utveckling och Kultur, men exakt hur dessa förhåller sig till nämndorganisationen framgår inte av organisationsschemat.

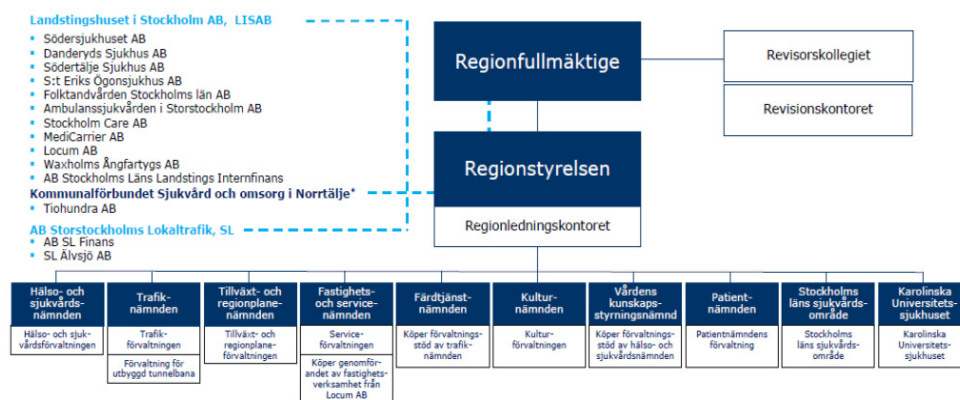
Den politiska organisationen förändrades i samband med att landstinget blev region den 1 januari 2019 (Stockholms läns landsting, 2018c). Syftet med denna omorganisation var att ”skapa en enklare struktur och tydligare ansvarsförhållanden” för att på detta sätt ”ge än bättre förutsättningar för landstinget, blivande Region Stockholm, att uppnå visioner och mål inom kärnverksamheterna” (Stockholms läns landsting, 2018c, s. 2). Regionstyrelsen fick genom denna omorganisation en ännu mer central roll där organisationsförändringen avsåg att stärka dess ”förmåga till strategisk styrning” (Stockholms läns landsting, 2018c, s. 2). Tre nya nämnder, färdtjänstnämnden, vårdens

⁶ Region Stockholms organisation 2019–2022: <https://www.sll.se/globalassets/6.-om-landstinget/organisation/region-stockholms-organisation-2019-2022.pdf>

kunskapsstyrningsnämnd och fastighets- och servicenämnden, inrättades i samband med detta beslut.

Förvaltnings-/tjänstemannaorganisationen

För att bistå politikerna i deras arbete och se till att beslut genomförs i Region Stockholm finns en förvaltningsorganisation (se figur 1.3) där tjänstemännen arbetar. Även denna tar sin utgångspunkt i regionfullmäktige eftersom detta är det högsta beslutande organet i regionen. Precis som i den politiska organisationen ligger regionstyrelsen under regionfullmäktige. De centralt placerade tjänstemännen i Region Stockholm återfinns på regionledningskontoret som sorterar under regionstyrelsen. Regionledningskontoret har till uppgift att stödja regionstyrelsen i att leda, styra, samordna och följa upp alla Region Stockholms verksamheter.



Figur 1.3 – Region Stockholms tjänstemannaorganisation 2019–2022.⁷

Regionledningskontoret ska arbeta utifrån ett övergripande koncernperspektiv såväl strategiskt som mer operativt. En viktig uppgift är också att ta fram underlag till politikerna i olika frågor. Dessa underlag ska levereras i god tid och ska vara kvalitetssäkrade. Vidare har regionledningskontoret det övergripande ansvaret i regionen för styrningen i Region Stockholm. Regionledningskontoret leds av regiondirektören. Sedan 1 januari 2019 är regiondirektörens förordnande tidsbegränsat (från den 1 januari 2019 till den 14 oktober 2022), vilket motsvarar en mandatperiod (Stockholms läns landsting, 2018d). Regiondirektören tillsätts av regionstyrelsen. Regiondirektören är chef för regionledningskontoret, verkställande direktör för Region Stockholms moderbolag Landstingshuset i Stockholm AB (LISAB). Regiondirektören är chef för alla förvaltningschefer och verkställande direktörer i regionen.

Under de tio nämnderna finns tjänstemannaorganisationen som består av olika förvaltningar. I de flesta fall heter förvaltningen samma sak som nämnden. Till exempel heter förvaltningen som bistår hälsa- och sjukvårdsnämnden hälsa- och

⁷ Region Stockholms organisation 2019–2022: <https://www.sll.se/globalassets/6.-om-landstinget/organisation/region-stockholms-organisation-2019-2022.pdf>

sjukvårdsförvaltningen. I några fall har tjänstemannaorganisationen fått namn efter beställar-utförarmodellen. Detta gäller till exempel färdtjänstnämnden där tjänstemannaorganisationen heter köper förvaltningsstöd av trafiknämnden. Ett annat exempel är vårdens kunskapsstyrningsnämnd där tjänstemannaorganisationen heter köper förvaltningsstöd av hälso- och sjukvårdsnämnden. Vad gäller den nämnd som heter Karolinska universitetssjukhuset heter tjänstemannaorganisationen precis samma sak. De flesta av nämnderna har en tjänstemannaorganisation till stöd för att förverkliga politiska beslut och bistå politikerna, men två undantag finns. I trafiknämnden finns både trafikförvaltningen och förvaltningen för utbyggd tunnelbana och i fastighets- och servicenämnden finns serviceförvaltningen som köper genomförandet av fastighetsverksamhet från Locum AB.

Region Stockholm – en stor och komplex verksamhet att studera

Att få möjlighet att studera en sådan stor, komplex och varierad verksamhet som Region Stockholm är en både spännande och utmanande uppgift. Region Stockholm är den största regionen i Sverige och är en av landets största arbetsgivare. Verksamheten omsätter totalt cirka 100 miljarder kronor varje år. Den verksamhet som Region Stockholm bedriver spänner över ett mycket brett fält från hälsa, vård och kollektivtrafik till regional utveckling och kulturfrågor. De totalt fyra verksamhetsområdena är väldigt olika till sin storlek både till antal medarbetare och omsättning, målen med verksamheten och hur dess styrning bedrivs. Detta gör att det finns en stor variation och en medföljande komplexitet i hur strategi- och styrningsarbetet utförs i praktiken och vad respektive verksamhetsområde ska uppnå och hur deras bidrag till helheten i Region Stockholm ser ut.

Region Stockholm har under drygt ett decennium haft en mycket god ekonomi och regionen har en investeringstakt inom såväl kollektivtrafik som hälso- och sjukvård som saknar historisk motsvarighet, vilket gör fallet spännande. För att kostnaderna inte ska skena iväg har det under senare år tagits flera strategiska initiativ för att öka effektiviteten i organisationen. Dessa strategiska initiativ handlar om att på olika sätt stärka strategi- och styrningsarbetet i regionen för att kunna förverkliga strategiska mål och öka samhällsvärdet. Detta innebär att Region Stockholm är, och har under den tid forskningsprojektet pågått, varit inne i ett skede där strategi- och styrningsarbetet är särskilt intressant att studera.

Tidigt i projektet insåg vi att trots att det i regionen fanns en uttalad ambition att stärka helhetstänkandet och införa ett mer enhetligt arbete med strategi- och styrningsfrågor fanns stora olikheter i hur de olika verksamhetsområdenas strategi- och styrningsarbete organiserades och bedrevs. Inledningsvis i forskningsprojektet fokuserade vi på helheten – Region Stockholm – men insåg ganska snart att verksamheterna var så olika till sin karaktär att vi på något sätt behövde dela upp insamlingen av empirin och sedermera analysen. Vi valde att därmed att studera de fyra olika verksamhetsområdena var och en för sig. I två av verksamhetsområdena har vi inom forskargruppen också genomfört fördjupade studier (se Höglund m.fl., 2020; Nylinder, 2020). Dessa två fördjupade studier genomfördes i de två verksamheter som vi tidigt i projektet kunde identifiera som väldigt olika nämligen Hälsa och vård och Kultur. Dessa två delstudier

har presenterats i olika former bland annat vid interna forskarseminarier och som konferenspaper vid internationella vetenskapliga konferenser. Utöver det har delstudien i verksamhetsområdet Kultur lett till ett artikelmanus som i skrivande stund granskas för möjlig publicering i en högrankad vetenskaplig journal. Självfallet kommer forskargruppen även efter att denna rapport publicerats att fortsätta att analysera insamlat material och publicera det i olika format till exempel vid internationella vetenskapliga konferenser och i internationella vetenskapliga journaler. Vi vill uppmärksamma läsaren på att det i de olika publikationerna från projektet kan finnas avsnitt som återkommer i flera texter. Några sådana exempel kan till exempel vara mer allmänna beskrivningar av Region Stockholm, delar i empirikapitlet samt i metodavsnittet.

Förutom de två fördjupande studierna inom Hälsa och vård samt Kultur har även de andra två verksamhetsområdena studerats – Regional utveckling och Kollektivtrafiken. Vi har för alla verksamhetsområdena samlat in dokument av olika slag och genomfört intervjuer. Att på detta sätt fokusera på ett verksamhetsområde i taget har givit oss en möjlighet att fördjupa vår förståelse för de olika verksamhetsområdena, vad som kännetecknar strategi- och styrningsarbete i just dessa och vilka utsagor som varit typiska. Detta har hjälpt oss att både kunna identifiera likheter mellan de olika verksamhetsområdena och också att identifiera skillnader dem mellan. Förutom att studera respektive verksamhetsområde har vi även valt att dela upp intervjuerna i tre huvudsakliga grupper. Vi har politiker, tjänstemän på central nivå och tjänstemän i olika chefspositioner inom de olika verksamhetsområdena. Inom verksamhetsområdet Hälsa och vård har vi även intervjuat representanter för några av sjukhusen.

En viktig notering är att den indelning av verksamheten som görs i de fyra verksamhetsområdena inte alltid har varit helt enkel och entydig. Begreppet verksamhetsområde används inte i någon större utsträckning i praktiken av representanter för Region Stockholm. Men eftersom begreppsapparaten varit så olika i praktiken har vi valt att utgå från webbplatsen där verksamheten i Region Stockholm beskrivs. Verksamhet avser enligt webbplatsen såväl verksamheten som helheten, det vill säga hela Region Stockholm och de fyra verksamhetsområdena – Regional utveckling, Kultur, Kollektivtrafik och Hälsa och vård. För att inte bidra till ytterligare otydligheter har vi valt att använda begreppet verksamhetsområde för att beskriva de fyra verksamheter som bedrivs inom Region Stockholm.

Verksamheten i Region Stockholm är dock inte på ett tydligt sätt organiserad med verksamhetsområdena som bas. Vad gäller Regional utveckling och Kultur har det varit ganska enkelt att identifiera vad som ingår i dessa verksamhetsområden eftersom den politiska nämnden heter samma sak som förvaltningen. För verksamhetsområdet Kollektivtrafik ökar komplexiteten eftersom det finns flera nämnder som ingår i verksamhetsområdet och under dessa nämnder finns flera separata förvaltningar (jämför organisationsschemat i kapitel 1). Utöver det finns det ett antal bolag där till exempel Waxholms Ångfartygs AB sorterar under koncernen Landstingshuset i Stockholm AB, LISAB medan ett annat bolag, AB Storstockholms lokaltrafik, SL, utgör en egen koncern. I vår studie har vi valt att fokusera på framförallt trafiknämnden och

trafikförvaltningen. Valet baseras också på de förslag om intervjupersoner vi fick bland annat från representanterna i referensgruppen. Ytterligare mer komplext blir det när det gäller verksamhetsområdet Hälsa och vård där det finns fem olika nämnder och under dessa finns både förvaltningar och utförande verksamheter. Vidare finns ett knappt tiotal bolag inom framförallt koncernen Landstingshuset i Stockholm AB. Vi har i studien valt att i så stor utsträckning som möjligt studera verksamheten utifrån Hälsa och vårdens övergripande styrmodell – beställar-utförarstyrningen. Det innebär att vi framförallt genomfört intervjuer inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen, HSF, Stockholms läns sjukvårdsområde, SLSO, och några av de av regionen ägda sjukhusen som drivs i bolagsform.

Valet av intervjupersoner har gjorts genom en kombination av tips från referensgruppen och enskilda intervjupersoner samt egna bedömningar som vi i forskargruppen gjort. Att göra dessa urval har ibland varit svårt. Det handlar delvis om att verksamheterna ser så olika ut, men också att det ibland varit svårt att förstå hur verksamheten är organiserad, detta gäller framförallt verksamhetsområdet Hälsa och vård. Eftersom det inte heller finns någon enhetlig begreppsapparat gör det organisationen mer svår genomtränglig och svår att förstå. Den oklara begreppsapparaten återfinns på många olika ställen i organisationen både vad gäller hur olika verksamheter benämns, vilken titulatur som används och hur olika delar i styrningen benämns. Vi har identifierat denna variation i begrepps användningen både i och mellan olika dokument och på webbplatser. Vi har förstått att dessa oklarheter även återfinns bland dem vi intervjuat eftersom många av dem vittnat om detta bland annat genom att de haft svårt att beskriva hur organisationen ser ut, vem/vilka som gör vad och vem/vilka enheter som rapporterar till vem och varför. I denna rapport har vi försökt att utgå från en så enhetlig begreppsapparat som möjligt, men vi är väl medvetna om att vi inte lyckats med detta fullt ut. När vi återger citat har vi dock självfallet bevarat de uttryck som används av intervjupersoner, i dokument och på webbplatser.

Vi vill också vara tydliga med att vår studie inte på något sätt gör anspråk på att belysa alla delar av verksamheten, det finns flera viktiga verksamhetsdelar som vi inte studerat. Även om insamlingen av empiriskt material syftat till att åstadkomma en spridning i materialet genom att studera alla fyra verksamhetsområden i Region Stockholm finns inga ambitioner att denna spridning utgör en representativ eller heltäckande spegling av det arbete om strategi- och styrningsfrågor som Region Stockholm bedriver. En sådan studie hade krävt en helt annan, kvantitativ, metodansats. I detta forskningsprojekt har syftet mer generellt, och i denna rapport specifikt, varit att utifrån ett begränsat antal intervjuer skapa en djupare förståelse för hur strategi- och styrningsarbetet beskrivs och uppfattas av dem vi intervjuat och vi har på så vis kunnat identifiera utsagor som kännetecknar de respektive verksamhetsområdena. Det innebär att vi inte avser att uttala oss om alla detaljer i strategi- och styrningsarbetet, vi har snarare fokuserat på att presentera olika utsagor, det vill säga vi har sökt efter variation, för att på så vis kunna illustrera en djupare och mer komplex bild av Region Stockholms arbete med strategi- och styrningsfrågor än vad som hade varit möjligt om angreppssättet varit kvantitativt. Vår metodansats kan därför beskrivas som kvalitativt tolkande.

Det är också viktigt att poängtera att författarna till denna rapport inte haft någon avsikt att vare sig utvärdera eller bedöma Region Stockholms strategi- och styrningsarbete. Ambitionen har snarare varit att förstå strategi- och styrningsarbetet genom att analysera den insamlade empirin genom att identifiera utsagor, skapa förståelse och beskriva uppfattningar om strategi- och styrningsarbetet. För att kunna ge en så mångfacetterad bild som möjligt av strategi- och styrningsarbetet i Region Stockholm har vi valt att ge de empiriska utsagorna – både baserade på dokumentstudien och intervjustudien – stort utrymme i de empiriska kapitlen. Analysen har tagit fasta på det som betonats som centralt och det som kännetecknar respektive verksamhetsområde i det empiriska materialet. Den empiriska analysen av det empiriska materialet har genererat ett antal utsagor. Några av dessa utsagor återkommer, det vill säga de uppfattas som centrala och kännetecknande för flera verksamhetsområden medan andra är mer specifika för just ett verksamhetsområde. Det innebär att de olika empiriska delarna i rapporten (kapitel 3, 4, 5, 6 och 7) kan läsas separat, nästan som egna fallbeskrivningar.

Insamling av empiriskt material

För att besvara den övergripande forskningsfrågan – hur styrningen möjliggör och begränsar det strategiska arbetet i Region Stockholm – har vi genomfört en omfattande empirisk studie utifrån i huvudsak två metoder, dokumentstudier och intervjuer, för att samla in utsagor om Region Stockholm och dess arbete med strategi- och styrning.

Dokumentstudier

I offentlig verksamhet utgör skriftliga underlag av olika slag en mycket central del i styrningen av verksamheten. Det är företrädesvis på skriftliga underlag som beslut fattas i offentlig sektor. Vidare utgör dokument, policyer och riktlinjer, viktiga underlag för såväl strategi- som styrningsarbetet i en organisation. Dokument utgör också en viktig källa i studier med en tolkande och förståelseinriktad ansats (Silverman, 2006). I vår dokumentstudie ingår olika strategiska dokument exempelvis den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUF 2050, framtidsplanen för hälso- och sjukvården, det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Stockholms län, kulturstrategin för Stockholmsregionen, mål- och budgetdokument, verksamhetsplaner, årsredovisningar, reglemente, information på webbplatser, interna powerpointpresentationer, interna dokument, rapporter och tidningsartiklar. En viktig utgångspunkt i dokumentstudien har varit det årliga mål- och budgetdokumentet. Fokus i dokumentstudien har legat på åren 2017, 2018 och 2019, men vi har läst igenom underlag, ibland många år tillbaka i tiden. Dokumenten har samlats in dels via Region Stockholms webbplats, dels genom att vi i samband med intervjuer efterfrågat de dokument och skriftliga underlag som intervjupersonen refererar till under intervjun. Vi har även frågat om intervjupersonerna kan ge exempel på det eller de mest styrande dokumenten i deras respektive verksamhet och i Region Stockholm som helhet. I stort sett alla intervjupersoner har i detta sammanhang refererat till det årliga mål- och budgetdokumentet, men även till andra dokument.

Tabell 2.1 – Förteckning över dokument som ingår i dokumentstudien (i urval)

Nationella styrande dokument	Kommunallagen (SFS 2017:725)	46 sidor
	Tid för kultur (Proposition 2009/10: 3)	158 sidor
	Kulturanalys 2019. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen. (Kulturanalys, Rapport 2019:1)	103 sidor
Strategi/policy-dokument på regional nivå	Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF5 2050, Europas mest attraktiva storstadsregion. (Rapport 2018:10, TRN 2015:0015)	248 sidor
	Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF5 2010. Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion. (R 2010:5)	262 sidor
	Kulturstrategi för Stockholmsregionen (KN 2018/119, LS 217–1514)	20 sidor
	Framtidsplanen för hälso- och sjukvården – första steget i genomförandet. (HSN 1111-1484, LS 1109-1229)	71 sidor
	Framtidsplanen andra steget – konkretisering av det fortsatta arbetet. (LS 1304-0527)	71 sidor
	Framtidsplanen. Tredje steget i genomförandet. Stockholms läns landsting. (LS 1409-1068)	70 sidor
	Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län, beslutad i oktober 2017.	32 sidor
	Mål och budget 2017 och plan för åren 2018–2020 samt investeringsbudget för år 2017 och inriktningsnivåer för planåren 2018–2021. Ansvar för framtidens hälsa och tillväxt. (LS 2016-0257, LS 2016-0473 etc.)	270 sidor
	Mål och budget 2018 och plan för åren 2019–2021 samt investeringsbudget för år 2018 och inriktningsnivåer för planåren 2019–2022. En attraktiv, hållbar och växande Stockholmsregion med frihet för invånarna. (LS 2017-0452, LS 2016.0512, etc.)	241 sidor
Övriga dokument på regional nivå	Budget 2019 för Region Stockholm. (LS 2017-1455)	249 sidor
	Årsredovisning 2017 (LS 2017 0126)	88 sidor
	Årsredovisning 2018 (LS 2018-1077, RS 2019-0366)	115 sidor
	Årsredovisning 2019 (RS 2019-0242)	110 sidor
	Reglemente för regionstyrelse och övriga nämnder. (LS 2018-0731)	59 sidor
	Verksamhetsplaner för Kulturen, Hälsa och vård, Kollektivtrafiken och Regional utveckling	Ca 30 sidor
	Övriga dokument (rapporter, policydokument, interna Power-Point-presentationer, e-mail, etc.)	Ca 200 sidor
	Webbplatser till exempel www.regionstockholm.se	
	tidningsartiklar	
	Rapporter	
	totalt antal sidor ca: 2400	

Dokumentstudien omfattar totalt över tvåtusen sidor (se tabell 2.1). Dokumenten har använts både för att beskriva den kontext som Region Stockholm verkar inom för att förstå verksamhetens förutsättningar att arbeta med strategi- och styrningsfrågor, men också för att skapa oss en bild av Region Stockholms strategiska arbete och dess styrning så som den uttrycks i centrala dokument.

Intervjuer

Utöver dokumentstudien har vi under de tre år som projektet pågått genomfört totalt 53 intervjuer med 42 personer. Flera intervjuer har vi träffat två gånger. Intervjuerna genomfördes under perioden juni 2017 till november 2019. Intervjuer har genomförts med bland andra politiker, tjänstemän på regionledningskontoret, på Stockholmsläns sjukvårdsområde (SLSO) och på hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF). Utöver det har vi intervjuat representanter för de fyra verksamhetsområdena (bland annat förvaltnings-, ekonomi- och verksamhetsstyrningschefer samt administrativa chefer). Slutligen har vi intervjuat ett antal personer i de operativa verksamheterna inom Hälsa och vård (bland annat styrelserepresentanter, verksamhets- och sjukhuschefer, ekonomidirektörer och chefsläkare).

Majoriteten av intervjuerna har genomförts med en person i taget, men vid ett fåtal tillfällen deltog två personer från Region Stockholm. Inför varje intervju har vi sökt efter information på internet för att komma så väl förberedda som möjligt till intervjun, dock har det varit ganska svårt att samla in relevant information inför intervjuerna eftersom det på webbplatsen framförallt presenteras övergripande information om regionen. Vid de flesta intervjuerna deltog minst två forskare, men vid några intervjuer deltog enbart en forskare. Intervjuerna har med respondenternas tillåtelse spelats in och har transkriberats ord för ord, vilket har genererat mer än 1300 sidor skriven text. Intervjuerna pågick mellan 30 och 120 minuter. Alla intervjuer har kodats för att så långt det är möjligt bevara intervjupersonernas anonymitet. Varje intervjutillfälle har givits ett nummer följt av året som intervjun genomfördes detta eftersom flera individer intervjuades vid två tillfällen. Vid återgivning av citat har vi vid behov varsamt strukit information för att i så stor utsträckning bevara respondentens anonymitet samt även använt pronomenet hen för att göra utsagorna könsneutrala. Citaten har också vid behov varsamt redigerats för att öka läsbarheten, men utan att ändra betydelsen.

Intervjuerna kan beskrivas som öppna till sin karaktär. En intervjuguide med teman kopplade till Region Stockholms strategi- och styrningsarbete har legat till grund för intervjuerna. Dessa teman har dock inte haft någon specifik ordning under intervjun. Vi har snarare poängterat vikten av att ha ett fritt samtal om Region Stockholms strategi- och styrningsarbete. Intervjuerna genomfördes genom att vi startade varje intervju med öppna och allmänna inledningar. Därefter bad vi respondenterna att berätta om strategi- och styrningsarbetet för att få en bild av hur intervjupersonen beskrev arbetet med strategi- och styrningsfrågor i Region Stockholm generellt men även hur personen uppfattade att arbetet bedrivs inom deras respektive verksamhetsområde. Det innebär att vi har låtit intervjupersonerna själva definiera centrala begrepp i studien som strategi och styrning. Efter de inledande och mer allmänna frågorna ställdes frågor om hur styrningen uppfattades – vilka styrkor och vilka utmaningar intervjupersonen kunde

identifiera. För att försöka få intervjupersonerna att bli så konkreta som möjligt bad vi dem ge exempel på tillfällen där styrningen fungerat bra respektive inte lika bra och när och på vilket sätt intervjupersonerna uppfattar att styrningens styrkor respektive dess utmaningar eller svagheter synliggörs. Detta betyder att vi har valt att inte styra intervjun för hårt utan snarare fokuserat på att låta den intervjuade få tala fritt och vi har ställt förklarande, exemplifierande och följdfrågor. Därmed har vi fått utsagor om vad varje enskild respondent uppger vara centralt i arbetet med strategi- och styrningsarbetet i Region Stockholm. Intervjuerna ger sammantaget en bild av hur de vi intervjuat uppfattar strategi- och styrningsarbetet inom både sitt verksamhetsområde, men även generellt i hela Region Stockholm.

Analys av det empiriska materialet

För att analysera insamlade dokument har vi inspirerats av kvalitativ innehållsanalys (eng. content analysis). Utöver det har vi även använt, om än i väldigt begränsad utsträckning, kvantitativ innehållsanalys. Vår genomgång av tidigare forskning inom styrningsfältet visar att det är svårt att finna utförliga beskrivningar av hur dokument av olika slag kan användas som underlag för analys, detta trots att dokument utgör ett så centralt underlag i styrningen – särskilt i offentlig sektor. Ett undantag är dock just innehållsanalys.

Innehållsanalysen har en historia som sträcker sig ända tillbaka till slutet av 1800-talet (Krippendorff, 2004). Metoden användes tidigt inom kommunikationsvetenskap bland annat för att studera massmedia och propaganda. Traditionellt förknippas innehållsanalys med just medie- och kommunikationsforskning och med kvantitativa analyser. Berelson (1952) definierade redan i början av 1950-talet innehållsanalys som en forskningsteknik som kan användas för att göra objektiva, systematiska och kvantitativa beskrivningar av innehållet i en text. Innehållsanalys används för att identifiera förekomst eller avsaknad av förekomst av specifika ord, tecken eller koncept i en skriven källa såsom böcker, intervjuer, tidningsartiklar, reklam och texter på internet (Macnamara, 2005). Innehållsanalys har således ofta handlat om att mäta förekomst, till exempel genom att mäta antalet ord baserat på en grundidé om att det finns ett samband mellan förekomst och hur viktig en fråga är. Senare har begreppet vidgats och idag inkluderas studier av ”texter” i mycket vidare bemärkelse till exempel ord, meningar, bilder, symboler, idéer och teman (Neuman, 1997).

Den kvantitativa innehållsanalysen har senare även kompletterats med en kvalitativ och tolkande dito. Det innebär att forskare lämnar innehållsanalysen som ”räkneövning” till förmån för att inkludera också mer av kvalitativa och tolkande element i analysen (Graneheim m.fl., 2017). I de kvalitativa och tolkande ansatserna fokuseras i större utsträckning kontexten och snarare än att räkna förekomst av ord eftersträvas variation bland annat genom att beskriva likheter och skillnader i de analyserade texterna (Graneheim m.fl., 2017). Genom att inkludera även kvalitativa aspekter öppnas möjligheten för att analysera såväl latent som manifest innehåll i texterna och man kan på så vis analysera meningen bakom en text (Silverman, 2011). Ibland beskrivs kvalitativ innehållsanalys som syftande till att identifiera mönster och teman för en mer djuplodande tematisk analys (Given, 2008) och när forskarna söker efter mer av

variationer i det empiriska materialet brukar man ibland benämna detta ”constant comparative method” (jämför till exempel Boeije, 2010).

Men innehållsanalys används inte enbart i kommunikationsforskning. Den används i många olika discipliner till exempel psykologi, lingvistik, medicin, företagsekonomi, journalistik, antropologi och historia (Campbell, 2017). Inom det företagsekonomiska ämnet har innehållsanalys använts såväl inom delämnena marknadsföring och organisation men även inom redovisnings- och styrningsforskningen. Innehållsanalys har inom redovisnings- och styrningsforskningen ofta använts för studier av årsredovisningar och finansiella rapporter bland annat för att studera hållbarhetsrapportering och intellektuellt kapital (Vourvachis och Woodward, 2015; Campbell, 2017). En stor del av dessa studier har varit kvantitativt orienterade och handlar ofta om att räkna ord, meningar, stycken, teman och uttryck som en proxy (representant) för ett ämne eller en frågas genomslag, men det finns även exempel på mer kvalitativt orienterade och mer narrativt inriktade analyser (Campbell, 2017).

För att kunna genomföra en (kvalitativ) innehållsanalys måste det empiriska materialet, precis som allt annat empiriskt material, först bearbetas, systematiseras och reduceras. En central del i arbetet med innehållsanalys handlar därför om att kategorisera det empiriska materialet. Forskaren behöver utveckla ett så kallat kodningsschema för att med hjälp av detta kunna reducera och filtrera det empiriska materialet. Beskrivningarna av hur man som forskare utvecklar ett kodningsschema beskrivs ofta i tidigare forskning som en ganska mekanisk procedur. Men menar till exempel Axelsson (2019), denna procedur är i praktiken ofta betydligt mer dynamisk. Den mest övergripande kategorin brukar kallas huvudkategori och sedan identifieras en eller flera underkategorier. Schreier (2012) beskriver att en huvudkategori avser de aspekter som en specifik studie fokuserar på. En underkategori består istället av det som framträder i det empiriska materialet beträffande huvudkategorierna. I en kvalitativt orienterad innehållsanalys inkluderas beskrivningar av saker, åsikter, attityder och erfarenheter (Graneheim m.fl., 2017). Arbetet med kategorierna pågår ofta under en längre tid och kan användas både för att beskriva materialet, men också för att kunna jämföra olika utsagor med varandra för att eventuellt splittra upp eller slå samman olika kategorier.

I den kvalitativt orienterade dokumentanalysen har vi dels använt dokumenten för att beskriva verksamheten, dess övergripande organisation och styrning, dels använt dem för att analysera strategi- och styrningsarbetet i regionen mer ingående. Det har vi gjort genom att studera det som beskrivs vara det mest styrande dokumentet i Region Stockholm – mål- och budgetdokumentet för åren 2017, 2018 och 2019. I den empiriska presentationen har innehållet i dessa beskrivits årsvis. Detta för att lättare identifiera vad som just det året beskrivs vara mest centralt i styrningen, men även för att identifiera likheter och skillnader mellan åren.

Utöver mål- och budgetdokumentet har även ett antal andra centrala styrdokument analyserats (se tabell 2.1). Enligt Region Stockholms egen utsago finns det 64 olika styrande dokument (Stockholms läns landsting, 2018a, se även bilaga 1 för en förteckning). Av dessa har vi valt att analysera det som beskrivs som strategiska planer

för Region Stockholm nämligen den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUF5 2050 (Stockholms läns landsting, 2018b), kulturstrategin för Stockholmsregionen (Stockholms läns landsting, 2017b), det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Stockholms län (Region Stockholm, 2017) och framtidsplanen för hälso- och sjukvården (Stockholms läns landsting, 2011, 2013, 2014). Vi har valt dessa eftersom de efter att mål- och budgetdokumentet lyftes fram, både i dokumenten och av dem vi intervjuat, är såväl strategiskt viktiga som styrande dokument i regionen.

I den mer kvantitativt orienterade innehållsanalysen har vi analyserat förekomsten av tre centrala begrepp – strategi, styrning och koncern – i Region Stockholms mål- och budgetdokument för åren 2017, 2018 och 2019. Vi har räknat förekomsten av orden i dokumenten årsvis. Vi har även sammanställt orden i tabeller (se bilaga 2–4). I tabellerna har vi exemplifierat hur de olika begreppen används. Det innebär att vi redovisar såväl olika varianter av ordet som till exempel att ordet styrning återfinns dels som ett eget ord men också som ett sammansatt ord till exempel beställarstyrning och ekonomistyrning. Vidare redovisar vi icke-sammansatta ord som intern styrning och strategisk styrning. Slutligen redovisas beskrivande ord till exempel vad styrningen ska kännetecknas av ”förbättrad målstyrning” och ”samordnad och effektiv styrning”.

Det empiriska materialet i form av intervjuer har analyserats i flera steg. Efter varje intervju har vi i forskargruppen haft ett uppföljningssamtal där intrycken från intervjun diskuterats. Intervjuerna har bearbetats i flera steg där medlemmarna i forskargruppen läst och noterat saker de finner intressanta och angelägna. Forskargruppen har återkommande träffats för att diskutera intervjuerna och för att identifiera de utsagor som kommit att utgöra strukturen för presentationen av det empiriska materialet. Vi har i det empiriska materialet sökt efter olika mönster som baseras på återkommande utsagor och mönster.

När vi arbetade med att bearbeta intervjuerna slogs vi av språket som användes både för att beskriva styrningen, men framförallt för att beskriva ens kolleger i verksamheten. Det språk som användes var stundom mycket kraftfullt. Detta gäller särskilt inom verksamhetsområdet Hälsa och vård, även om det finns exempel inom flera verksamhetsområden. Detta medförde att vi samlade ett urval av dessa starka uttryck i en tabell. Eftersom vi inte är intresserade av att lyfta fram vem som sagt vad utan snarare visa på de exempel som finns i det empiriska materialet, har vi valt att helt avidentifiera dessa uttalanden. För en sammanställning av starka uttryck hänvisar vi till analysen i kapitel 9.

Forskargruppen har vidare haft flera heldagsworkshoppar där vi enskilt och tillsammans har analyserat det empiriska materialet utifrån vårt teoretiska ramverk – teorier om strategisk ledning och styrning (eng. strategic management) och teorier om samhällsvärde (eng. public value) via den strategiska triangeln som konceptuellt ramverk för analysen. Utifrån det konceptuella ramverket har materialet sorterats utifrån tre huvudsakliga grupper: demokratisk legitimitet, stöd från auktoriserande instans och

den interna kapacitet som finns för att förverkliga strategin (se kapitel 10 för tidigare forskning och en sammanfattning av det konceptuella ramverket för analys).

Fortsatt upplägg och struktur av rapporten

I nästa kapitel 3 kommer en presentation att göras av den dokumentstudie som vi genomfört av Region Stockholms strategiska ledning och styrning. De dokument som valts för analys har beskrivits som några av Region Stockholms viktigaste strategiska dokument. Därefter kommer vi att gå igenom varje verksamhetsområde. Som beskrivits i föregående kapitel har varje verksamhetsområde i denna rapport – Regional utveckling, Kultur, Kollektivtrafik och Hälsa och vård – tillägnats ett eget empiriskt kapitel (kapitel 4, 5, 6 och 7). Även Region Stockholm och dess övergripande styrning presenterats enskilt i kapitel 8. Dessa fem empiriskt drivna analyskapitel sätts sedan i relation till varandra i en övergripande empirisk analys i kapitel 9, vilket utmynnar i resultat relaterade till ett antal potentiella strategiska utmaningar som vi identifierat genom analys av empirin. I kapitel 10 vänder vi oss till teorin och introducerar en översikt av tidigare forskning om strategisk ledning och styrning i offentlig sektor inklusive en presentation av den strategiska triangeln som ett konceptuellt verktyg för analys av strategisk ledning och styrning i offentlig sektor. I kapitel 11 gör vi en teoretisk analys av de empiriska resultat vi har fått fram i föregående empiriska kapitel. Den teoretiska analysen tar avstamp i den konceptuella modellen – den strategiska triangeln – som vi presenterat i kapitel 10. Avslutningsvis presenterar vi i kapitel 12 några summerande iakttagelser och slutsatser kopplade till projektet.

Kapitel 3 – En dokumentstudie av den strategiska ledningen och styrningen i Region Stockholm

Det dokument som beskrivs vara mest styrande i Region Stockholm är mål- och budgetdokumentet eller budgeten som det kallas 2019 (Stockholms läns landsting 2016a; 2017a; 2018a). Utöver budgeten finns ett stort antal styrande dokument. I budgeten för 2019 listas de styrande dokumenten i regionen och de uppgår totalt till 64 stycken (Stockholms läns landsting 2018a) (för en fullständig förteckning se bilaga 1). Dessa sorteras under ett knappt tjugotal rubriker som antikorruption, ekonomi, hälso- och sjukvård och IT. Eftersom budgeten har en sådan framträdande roll kommer denna att analyseras särskilt noga. Utöver budgeten kommer ett antal andra dokument att analyseras, till exempel det regionala trafikförsörjningsprogrammet, den regionala utvecklingsstrategin, framtidsplanen för hälso- och sjukvården, kulturstrategin samt verksamhetsplanen.

Mål- och budgetdokumenten

Vår genomgång av mål- och budgetdokumenten för de tre studerade åren, 2017–2019, visar att formuleringar om vad som är centralt i strategi- och styrningsarbetet varierar. I de kommande avsnitten sammanfattas styrningen och hur den presenteras i regionens viktigaste dokument mål- och budgetdokumenten för åren 2017, 2018 och 2019. Budgetarna skiljer sig åt under de studerade åren framförallt avseende upplägg och struktur. Det gemensamma i budgeterna är att de innehåller:

- De politiska visionerna för verksamheten och de beskrivs i löpande text.
 - De politiska visionerna beskriver vad man vill att regionen ska fokusera på. Dessa beskrivningar är av olika karaktär. Ibland är de övergripande och generella medan de ibland är mycket konkreta och fokuserar på hur avgränsade frågor ska lösas.
- Ekonomisk plan och finansiering av verksamheten.
 - Här går man igenom de ekonomiska förutsättningarna och presenterar en ekonomisk plan för kommande år och prognos för två år framåt.
- Hur verksamheten ska styras.
 - Här är man olika utförlig olika år.

Mål och budget 2017

Texterna i mål och budget 2017 har ett tydligt fokus på att styrningen ska utvecklas och förändras. Det handlar framförallt om att styrningen ska effektiviseras och bli tydligare för att säkerställa en ekonomi i balans. Uttryck som ”mer effektiv” och ”tydligare styrning” är regelbundet återkommande tillsammans med argument att regionen ska få bättre kontroll över kostnaderna och därmed bibehålla sin höga kvalitet i verksamheterna och sitt kreditbetyg. Det ges även uttryck i texten om en önskan om ”fast styrning”, ”konsekvent styrning” och ”samordnad styrning” (Stockholms läns landsting, 2016a, s. 23). Uttryck som konsekvent och samordnad styrning indikerar att

Region Stockholm går mot en mer centraliserad styrning, samtidigt som det framkommer i mål och budget för 2017 att Region Stockholm vill behålla ett "decentraliserat ansvar" och "lokala initiativ" i verksamheten (Stockholms läns landsting, 2016a, s. 23, 24). Att centralisera och samtidigt vilja behålla ett decentraliserat ansvar kan ses som problematiskt eftersom dessa organisationsstrukturer är varandras motsatser.

För att effektivisera och tydliggöra styrningen beskrivs det i mål och budget för 2017 att det krävs en utveckling av befintligt styr- och ledningssystem som beskrivs bestå av fyra olika delar (Stockholms läns landsting, 2016a, s. 25 se även den fördjupade beskrivningen på s. 187ff):

- Organisationsstruktur
- Styrande dokument
- Styrmodeller
- Ledningsprocess.

Vad gäller organisationsstruktur framkommer det att den behöver utvecklas och bli tydligare, precis som styrande dokument, styrmodeller och ledningsprocesser. Det beskrivs i mål och budget 2017 att det bland annat behövs "ett stort antal styrande dokument och styrmodeller" för att kunna styra och leda regionen (Stockholms läns landsting, 2016a, s. 26). Ett stort fokus beskrivs ligga på att utveckla, harmonisera och revidera de olika dokument och styrmodeller som finns i verksamheten. Totalt finns det sex styrmodeller i 2017 års mål- och budgetdokument:

- *Ekonomistyrning* – som styrmodell beskrivs behöva utvecklas för att stärka styrningen.
- *Målstyrning* – Region Stockholm vill styra om från en tidigare dominans av uppdragsstyrning till mer av målstyrning och därmed stärka "det landstingsövergripande [regionövergripande] och landstingsgemensamma [regiongemensamma] perspektivet i styrningen" (Stockholms läns landsting 2016a, s. 189).
- *Koncernstyrning* – som styrmodell beskrivs den inbegripa "det övergripande styr- och ledningssystemet, styrmodeller, målstyrning och strategier" (Stockholms läns landsting 2016a, s. 189).
- *Ägarstyrning* – syftar till "att skapa en tydlig och väl avvägd roll- och ansvarsfördelning mellan ägare, styrelser och ledningar" (Stockholms läns landsting 2016a, s. 189). Ägarstyrningen sker genom moderbolaget Landstingshuset i Stockholm AB, LISAB.
- *Beställarstyrning* – här beskrivs det att regionen tillämpar en beställar-utförarmodell för styrning av verksamhetsområdena Hälsa och vård och Kollektivtrafik.
- *Intern styrning och kontroll* med stärkt riskhantering – denna styrmodell syftar bland annat till att "säkerställa styrbarhet, säkerhet och effektivitet" samt "ge underlag för kontinuerliga förbättringar" (Stockholms läns landsting 2016a, s. 190). Riskbedömningar av olika slag "ska få en plats i alla strategiska beslut och satsningar" (Stockholms läns landsting 2016a, s. 190).

Sammantaget kan det konstateras att alla sex modeller som tillsammans utgör styrningen av regionen ska stärkas. Den enda form av styrning som ska minska är den så kallade uppdragsstyrningen, men denna styrning beskrivs inte heller vara en av de modeller för styrning som regionen använder.

Vad gäller strategier beskrivs dessa peka ut ”handlingsinriktningar och långsiktiga mål” (Stockholm läns landsting 2016a, s. 188). I målen och budgeten för 2017 återfinns tre så kallade strategiska planer: framtidsplanen för hälso- och sjukvården (Stockholms läns landsting, 2011, 2013, 2014), regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län (Region Stockholm, 2017) och regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050 (Stockholms läns landsting, 2018b). Det finns därmed en strategi vardera för tre av verksamhetsområdena. Således saknas en strategi för ett verksamhetsområde – Kulturen.

En notering är att de olika styrmodellerna beskrivs var och en, men det saknas i de allra flesta fall beskrivningar om hur de olika styrmodellerna hänger samma och/eller kompletterar varandra. Således framstår de snarast som separata styrmodeller. Det finns heller inte någon explicit uttryckt vision i mål- och budgetdokumentet för 2017 (Stockholms läns landsting 2016a). Det som kan tolkas som en vision är följande:

Den enskilde individen, patienten och resenären är utgångspunkten i Alliansens strävan att utveckla och modernisera hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken i Stockholms län. Tillgänglighet, mångfald, valfrihet och hållbar tillväxt är viktiga ledord i det arbetet. (Stockholms läns landsting 2016a, s. 2)

Trots att det finns ett stort antal styrmodeller är det dock målstyrningen som lyfts fram och som beskrivs mer ingående. Därmed kommer vi att analysera målstyrningen närmare i nästa avsnitt.

Målstyrning

Vad målstyrning är och hur begreppet definierats i mål och budget 2017 beskrivs väldigt översiktligt:

Med hjälp av nedbrutna mål och mätbara indikatorer kan verksamheternas mål följas upp. (Stockholm läns landsting, 2016a, s. 27)

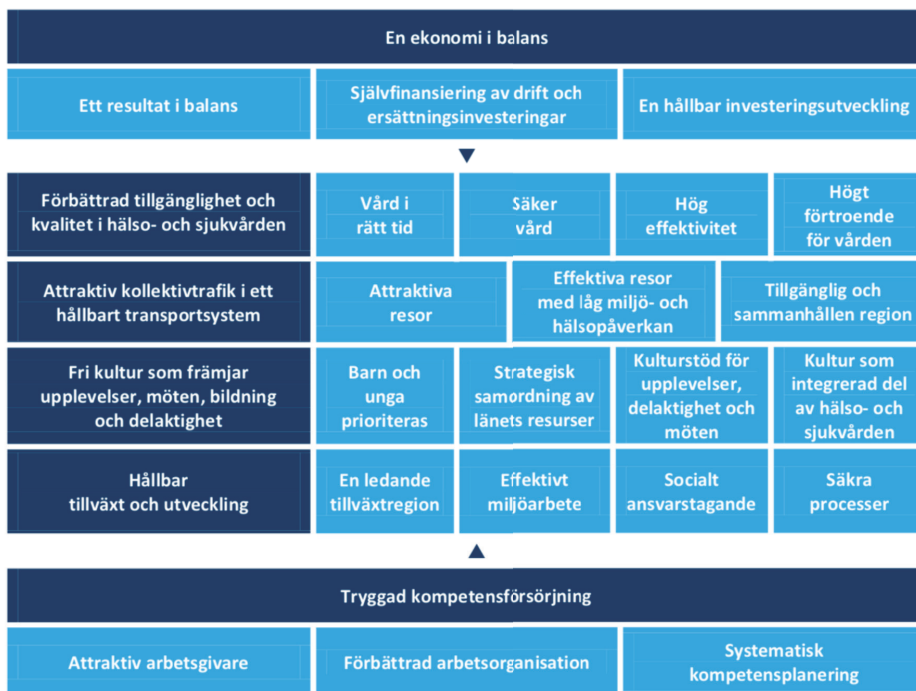
Återkommande beskrivs att målstyrningen är viktig och att den ska stärkas och utvecklas:

Målstyrningen behöver utvecklas och klargöra arbetet på alla nivåer i verksamheten: från de landstingsövergripande [regionövergripande] målen som beslutas politiskt till verksamheternas egna mål. (Stockholms läns landsting, 2016a, s. 180)

Mål och indikatorer, som är koncerngemensamma och regionövergripande, bereds av regionledningskontoret och beslutas av regionfullmäktige. I tillägg till de mål som är gemensamma för hela organisationen har varje nämnd sina specifika mål och indikatorer. Målvärden anges för budgetåret, närmast föregående år och nästkommande år. De specifika målen har i sin tur delmål med indikatorer, även dessa beslutade av

regionfullmäktige efter beredning av regionstyrelsen och regionledningskontoret. För mål som beslutats av regionfullmäktige gäller att nämnderna ska styra mot målen, följa upp dem och vidta åtgärder om målen riskerar att inte uppnås. Det betonas att det ”behöver vara en tydlig kedja från de övergripande målen ner till indikatorerna” (Stockholm läns landsting 2016a, s. 180). Målen, både de övergripande och de så kallade nedbrutna, beslutas en gång per år i samband med budgeten. Målen ska vara av ”principiell och mycket övergripande karaktär” (Stockholm läns landsting 2016a, s. 27). Till de nedbrutna målen ska mätbara indikatorer kopplas. I mål och budget 2017 presenteras målen i en figur med sex övergripande mål (se figur 3.1).

STOCKHOLMS LÄNS LANDSTINGS MÅL



Figur 3.1 – Region Stockholms mål (Stockholms läns landsting, 2016a, s. 27).

Överst i figur 3.1 återfinns målet en ekonomi i balans, vilket är nedbrutet i tre så kallade nedbrutna mål. I botten av figuren återfinns det övergripande målet tryggad kompetensförsörjning, vilket är nedbrutet i tre nedbrutna mål. Mellan dessa återfinns fyra mål som vart och ett tydligt kan kopplas till Region Stockholms fyra verksamhetsområden Regional utveckling, Kultur, Kollektivtrafik och Hälsa och vård. De övergripande målen är: bildning och delaktighet samt hållbar tillväxt och utveckling; fri kultur som främjar upplevelser, möten; attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem och förbättrad tillgänglighet och kvalitet i hälso- och sjukvården. Dessa sex övergripande mål är i sin tur nedbrutna i 21 nedbrutna mål och 46 indikatorer enligt årsredovisningen 2017 (Stockholms läns landsting, 2018e). Ett mål anses vara uppfyllt när minst hälften av de nedbrutna målen är uppnådda. De nedbrutna målen i sin tur anses

vara uppfyllda när minst hälften av indikatorerna är uppfyllda (Stockholms läns landsting 2016a, s. 28). Vi kan också vända på resonemanget. För att ett mål ska bedömas vara uppfyllt kan nästan hälften av målen inte vara uppfyllda.

Varje nedbrutet mål ska, som konstaterats tidigare, mätas med hjälp av indikatorer. Varje nedbrutet mål har mellan en och fyra indikatorer vardera. Dessa presenteras i tabeller där utfallet för indikatorn för år 2015 samt målet för samma indikator för åren 2016 och 2017 presenteras. En intressant notering är att det trots ”ska”-formuleringen, det vill säga att det ska kopplas mätbara indikatorer till de nedbrutna målen, ibland saknas sådana. För till exempel det kulturellerade målet finns det inga tidigare siffror utan enbart mål för 2017. Detta beskrivs bero på att både det övergripande målet, de nedbrutna målen och indikatorerna är nya. Även vad gäller det övergripande målet hållbar tillväxt och utveckling saknas i några fall siffror för utfall 2015 och mål 2016. En annan notering gäller det övergripande målet tryggad kompetensförsörjning här finns siffror för utfall 2015, men det finns luckor i mål för 2016 och 2017. Detta sägs bero på att är en ny enkät för att mäta detta, men trots det är det intressant givet vad som skrivits tidigare angående målstyrningen.

Mål och budget 2018

I likhet med mål och budget 2017 betonas att det är politikernas beslut om budget som ska utgöra den överordnade utgångspunkten i styrningen. I mål- och budgetdokumentet för 2018 inleds beskrivningen av styrnings- och ledningsavsnittet med en presentation av den politiska styrningen i regionen. Sedan följer en beskrivning av regionens styr- och ledningssystem. Styr- och ledningssystemet består även detta år av fyra delar: organisationsstruktur, styrande dokument, styrmodell och ledningsprocess, vilka också beskrivs i löpande text.

I övrigt är texterna i mål- och budgetdokumentet för 2018 av en lite annan karaktär än året före. Texterna är både yvigare och mer visionära till sin karaktär. Det är påtagligt att det är ett valår och att ett dokument som mål- och budgetdokumentet utgör en möjlig arena för att sprida politiska ambitioner. Ett återkommande tema är att effektiviteten måste öka och att Region Stockholm måste intensifiera arbetet med att utveckla styrningen (Stockholms läns landsting, 2017a). Det handlar om att Region Stockholm ska genomföra alltifrån organisationsöversyner, till att införa bättre och tydligare riktlinjer, mål med mera. En fråga som återkommer är också att antalet konsulter som används i verksamheten ska minska.

Ett ytterligare återkommande tema är att Region Stockholm vill frigöra resurser till de fyra verksamhetsområdena genom att minska byråkrati och administration. På flera ställen i dokumentet beskrivs byråkrati och administration som alltför omfattande och måste minskas omgående. Det handlar till exempel om att ”de centrala förvaltningarnas administration ska minska”, att Region Stockholm ska ha ”så låga administrativa kostnader som möjligt”, att man ska minska de ”administrativa bördorna” och att man ska ”minska administrativt krångel” (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 13, 14). Men Region Stockholm stannar inte vid dessa uttalanden utan uttrycker följande mål:

Stockholms läns landsting [Region Stockholm] ska vara det minst byråkratiska landstinget [regionen] i landet och ett föredöme inom effektiv styrning, ledning och uppföljning i offentlig sektor. (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 14)

En förutsättning för att kunna minska administration och byråkrati beskrivs vara genom att ett övergripande koncernperspektivet beaktas och betonas.

En nyhet för året är introduktionen av ett nytt begrepp – koncernstyrning. Begreppet nämndes förvisso året före, men det är först 2018 som det får en framträdande roll i styrningen. Begreppet koncern med olika prefix och suffix ökar betydligt i användning (se bilaga 2). Det beskrivs att det är koncernstyrning som utgör styrningen i sin helhet i regionen (Stockholms läns landsting, 2017a). Begreppet används endast på detta sätt under 2018 och i koncernstyrningen beskrivs följande delar ingå (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 27):

I koncernstyrning ingår förvaltning och utveckling av styr- och ledningssystemet, målstyrning, policyer och övergripande strategier samt frågor kring organisation och ansvarsfördelning. Verksamhetsstyrningen och ekonomistyrningen utgör samlat koncernstyrning som säkerställs genom god intern styrning och kontroll samt uppsikt.

Det beskrivs att det är just koncernstyrningen som ska bidra till att ”säkerställa en samordnad och effektiv styrning, ledning och uppföljning” utöver det ska koncernstyrningen också bidra till att resurser frigörs för de fyra verksamhetsområdena (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 27). Någon egentlig definition eller diskussion av begreppet koncernstyrning går inte att finna. Dock presenteras sex strategiska principer för koncernstyrning i regionen. Dessa innebär att alla nämnder och styrelser samt de verksamheter som de bedriver ska (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 27):

- utföra de uppdrag som åläggs dem i reglemente, budget och andra beslut
- ha ett helhetsperspektiv och beakta koncernövergripande intressen
- ha ett fokus på nytta för invånare i regionen
- uppnå mål inom beslutad budget
- öka effektiviteten – frigöra resurser för kärnverksamheten
- beakta långsiktigt god ekonomisk hushållning.

Efter avsnittet om koncernstyrning följer en beskrivning av de olika delarna i styr- och ledningssystemet. Bland annat beskrivs ledningsprocessen. Här ingår en beskrivning dels av budget och investeringar, ekonomi- och verksamhetsstyrning, dels av uppföljning. I dessa avsnitt instrueras verksamheten hur de ska tänka och arbeta med dessa frågor. Texten har en utbildande, förklarande och instruerande karaktär och ger verksamheten tydliga uppdrag i hur de ska arbeta. Sedan följer en beskrivning av målstyrningen. Denna beskrivs också detta år behöva både utvecklas och förbättras. Ärendeprocessen beskrivs efter målstyrningen. Här betonas vikten av att regionen har en effektiv ärendeprocess som levererar underlag av hög kvalitet. Därefter diskuteras först beställarstyrning och sedan ägarstyrning. Beställarstyrningen avser precis som året

före enbart två av de fyra verksamhetsområdena – Hälsa och vård samt Kollektivtrafiken. Här nämns att man strävar mot att bli en ”lärande beställarorganisation” detta med hänsyn till att man inte vill att ”tidigare misstag upprepas” (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 32). Vad en lärande beställarorganisation innebär förklaras dock inte. Även beställarstyrningen ska utvecklas. Vad gäller ägarstyrningen betonas även detta år att ägardialogen ska förstärkas.

Det betyder att man detta år lyfter fram concernstyrningen som den mest centrala styrmodellen, året före var det målstyrningen som lyftes fram. Dock beskrivs alla styrmodeller med ungefär lika mycket text och alla beskrivs behöva utvecklas, vilket gör det svårt att bedöma om det är någon styrmodell som har högre prioritet än någon annan. De olika styrmodellerna beskrivs vidare var och en för sig och det saknas oftast koppling till hur de olika styrmodellerna förhåller sig till varandra.

Efter genomgången av olika de styrmodellerna följer ett avsnitt där de styrande dokumenten beskrivs. Här inleder Region Stockholm direkt med att beskriva att det pågår en översyn av de styrande dokumenten med målet att minska dess antal. Avsnittet har karaktären av en övergripande planering och beskrivning av hur denna översyn ska göras och vilka de centrala delarna i arbetet består av. Slutligen återfinns ett kort avsnitt som beskriver organisationsstrukturen. Här beskrivs att det kommer att ske ett antal organisationsförändringar där uppdrag som tidigare legat direkt under regionstyrelsen flyttas till en nämnd och att dåvarande landstinget ansökt om att bli en region.

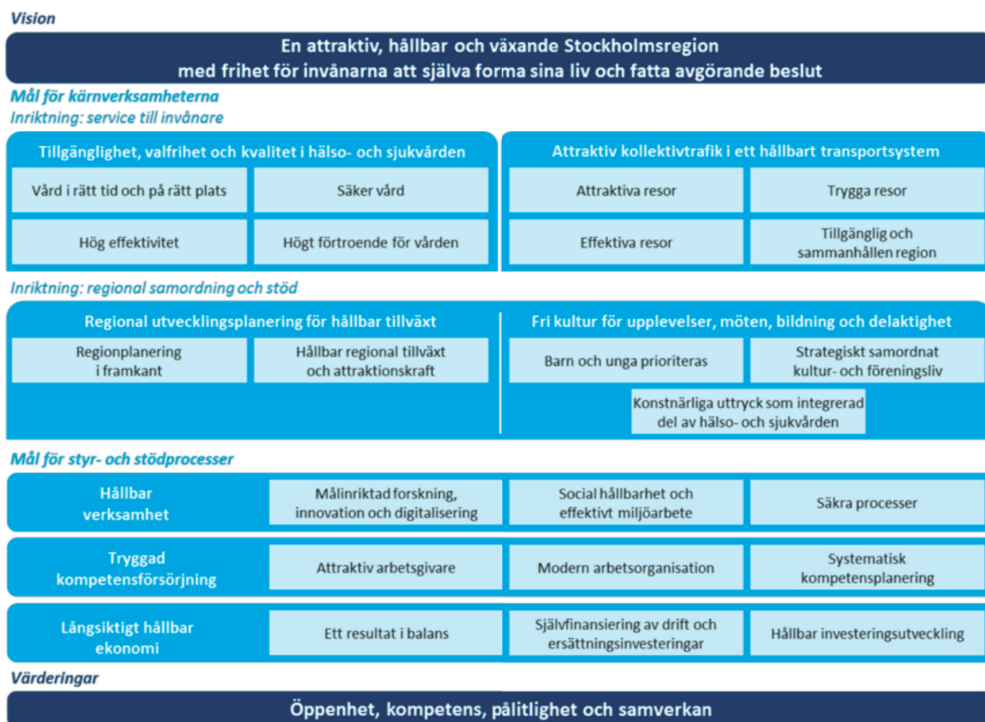
Målstyrning

Som beskrivits tidigare utgör målstyrningen endast en av flera styrmodeller i regionen. Dock ägnas ett helt kapitel i mål- och budgetdokument 2018 åt just målstyrning. Här beskrivs att det finns mål dels för de fyra verksamhetsområdena, dels för de olika styr- och stödprocesserna. Utöver det finns det i linje med de krav som stipuleras i kommunallagen ett antal finansiella mål. De övergripande målen beskrivs detta år som mål (se figur 3.2 målmodell). Dessa mål bryts på samma sätt som året före ned i så kallade nedbrutna mål och i mätbara indikatorer. Verksamheterna får en del tydliga instruktioner här. Bland annat får de detaljerade målen i till exempel verksamhetsplanerna ”inte ha en högre ambitionsnivå” än de mål som presenteras i budgeten (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 36). En viss uppmjukning i språket kan skönjas jämfört med året före där det står att målen ”bör” följas av mätbara indikatorer (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 36). Dock återkommer ”ska”-formuleringen lite senare i dokumentet på samma sätt som året före, det vill säga att de nedbrutna målen ”ska” ha/följas av mätbara indikatorer (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 37).

En nyhet i mål- och budgetdokumentet för 2018 är att det presenteras en tydlig vision för regionen inom ramen för målstyrningen som är följande (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 37):

En attraktiv, hållbar och växande Stockholmsregion med frihet för invånarna att själva forma sina liv och fatta avgörande beslut.

Det beskrivs att det är utifrån visionen som målen för regionen har formulerats (se figur 3.2).



Figur 3.2 – Målmodell (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 37).

De övergripande målen är detta år sju till antalet. Fyra av dessa är tydligt kopplade till vart och ett av regionens verksamhetsområden och tre av dem är kopplade till styr- och stödprocesserna. Målen är:

- tillgänglighet, valfrihet och kvalitet i hälso- och sjukvården
- attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem
- regional utvecklingsplanering för hållbar tillväxt
- fri kultur för upplevelser, möten, bildning och delaktighet
- hållbar verksamhet
- tryggad kompetensförsörjning
- långsiktigt hållbar ekonomi.

De övergripande målen bryts sedan ner i mellan två och fyra så kallade nedbrutna mål (se figur 3.2). För budgetåret 2017 beskrivs att det i vissa fall saknades indikatorer för några av de nedbrutna målen, så är fallet även 2018 och gäller framförallt eftersom det

formulerats nya mål. Övergripande mål, nedbrutna mål och indikatorer anses uppfyllda utifrån samma logik som året före.

Budget 2019

Det första som kan konstateras är att mål- och budgetdokumentet har bytt namn till endast budget. Budgeten för 2019 inleds med cirka 20 sidor avstämning, en slags bedömning som regionledningskontoret gjort och som de på så sätt vill göra regionstyrelse och regionfullmäktige uppmärksamma på. Det är inte helt enkelt att förstå vad detta är för typ av underlag, men det kan konstateras att ett stort antal frågor går igenom och särskilda beslut om till exempel omorganisationer formuleras också här. Vidare analyseras de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna. Särskilt diskuteras hälso- och sjukvården genom att akutsjukhusen och Stockholms läns sjukvårdsområdes verksamhetsplaner diskuteras. Sedan skrivs det om kollektivtrafiken respektive fastighets- och servicenämnden. Varför just dessa tre delar av verksamheten lyfts fram framstår som oklart och motiveras inte. Vidare ges i denna inledande del av budgeten anvisningar till verksamheten om hur de ska arbeta med mål, indikatorer och målvärden. I detta avsnitt beskrivs att det finns verksamheter som fortfarande använder sig av egna målmodeller. Detta är något som inte ska förekomma och dessa verksamheter uppmanas upphöra med detta. De ”förutsätts justeras enligt Region Stockholms målmodell” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 16).

Efter den tjugosidiga avstämningen presenterar Region Stockholm sin vision för regionen enligt följande (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 4):

[Region Stockholm ska] vara en attraktiv, hållbar och växande Stockholmsregion med frihet för invånarna att själva utforma sina liv och fatta avgörande beslut.

Visionens syfte beskrivs vara att den ska peka ut den långsiktiga inriktningen för Region Stockholm eller som det uttrycks i budgeten för 2019 att (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 226):

Visionen är en framtidsbild för hur organisationen och länet ska utvecklas.

I budgeten för 2019 beskrivs att det dåvarande landstinget från och med den 1 januari 2019 blir en region och vad det kommer att innebära. Förutom regionfrågan betonas i budgeten bland annat vikten av att arbeta mot att bli en mer attraktiv arbetsgivare. Denna fråga får stort utrymme i budgeten. När frågan diskuteras är det framförallt vårdens problem som lyfts fram. Region Stockholm vill arbeta för att förbättra arbetsmiljön, minska personalomsättningen och minska sjukskrivningarna. I budgeten för 2019 betonas också att ”[o]rdning och reda” i finanserna är av ”fortsatt överordnad vikt” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 8). Andra uttryck som används för att beskriva vad som ska känneteckna styrningen är effektivitet, det vill säga att ”[v]arje skattekrona ska användas så effektivt som möjligt” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 8). Vidare betonas, precis som året före att ”[d]en administrativa överbyggnaden måste minska påtagligt, liksom antalet konsulter” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 8). Enligt budgeten för 2019 påpekas också att ”[b]yråkratin [...] måste bantas och detaljstyrningen [...] måste minska” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 28). På samma sätt som det året före fanns tydligt uttryckta mål vad gäller minskningen av

byråkrati och administration formuleras det i budget 2019 ett tydligt mål för upphandlingsverksamheten i regionen. Målet är att bli "Sveriges bästa offentliga upphandlare" (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 51). Styrningsfrågorna beskrivs fortfarande som högaktuella. Bland annat måste det ske ett "intensifierat arbete" för att åstadkomma en "bättre strategisk styrning och ökad effektivitet" (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 50). Vidare beskrivs att det beslut som regionstyrelsen fattade i början av 2017 om effektiv ledning, styrning och uppföljning (Stockholms läns landsting, 2017c) skyndsamt ska verkställas.

Till skillnad från tidigare mål- och budgetdokument, beskrivs styrningen i budget 2019 först i en bilaga. Här tas avstamp i att regionen ytterst styrs utifrån lagar som kommunal- och aktiebolagslagen (Stockholms läns landsting, 2018a; SFS 2005:551). Styrningen i regionen ska bidra till att (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 227):

[S]äkra att det sker en strukturerad planering, att beslut som fattas på alla nivåer genomförs, att uppföljningen sker av resultaten i samtliga verksamheter, att det finns en tillfredsställande intern kontroll kopplat till verksamhetsansvar, att ansvariga agerar utifrån ansvar och mandat samt att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning dels mellan förtroendevalda och tjänstemän, dels mellan olika nivåer i organisationen.

Syftesbeskrivningen är den enda sammanfattande text detta år som beskriver hur styrningen är tänkt att fungera i regionen. Det finns inte som tidigare är någon illustration eller förklaring av styr- och ledningssystemet och vad det innehåller.

Målstyrning och ekonomistyrning

Det skrivs i budget 2019 att "[g]runden i regionens styrmodell är målstyrning och ekonomistyrning" (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 226). Det finns inga tydliga spår av det som året före lyftes fram som kärnan i styrningen det vill säga koncernstyrningen. Målstyrningen är tänkt att den ska "skapa en röd tråd från regionfullmäktiges vision till aktiviteter på enhetsnivå" (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 228). Det beskrivs att målstyrningen ska öka och att ekonomistyrningen ska stödja målstyrningen. Syftet att fokusera på just ekonomistyrning handlar om att öka förutsättningarna för att "varje skattekrone ska användas så effektivt som möjligt samt till att säkra en budget i balans" (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 229). Ekonomistyrningen har alltså en central plats i styrningen eftersom de "ekonomiska konsekvenserna av beslut på alla nivåer [...] ska tydliggöras i samtliga beslut" (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 231). I budgeten för 2019 är det alltså målstyrning som är den centrala styrmodellen och ekonomistyrning ska stötta målstyrningen i regionen. Utöver dessa två beskrivs även uppdragsstyrning finnas, men när denna används ska den vara tydligt kopplad till såväl målstyrningen som ekonomistyrningen. Uppdragen som politikerna ge ska i möjligaste mån ges i samband med budgeten.

De mål som formuleras i budgeten beskrivs vara överordnade alla andra mål och att eventuella andra styrande dokument måste synliggöras i budgeten. Det är regionfullmäktige som beslutar om både de övergripande målen för de fyra verksamhetsområdena och för de koncerngemensamma övergripande målen. Dessa mål

ska gälla för hela mandatperioden, det vill säga för fyra år. Förutom de övergripande målen ska nämnder och bolag ”i sina verksamhetsplaner besluta om egna mål som konkretiserar fullmäktiges mål och beskriver vilket resultat som ska uppnås under året” (Stockholms län landsting 2018a, s. 229). Dessa mål ska vara både ”tydliga och enkla” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 228). Vidare ska de ”fastställa egna målvärden för budgetåret för de indikatorer som regionfullmäktige har angett att nämnden eller bolaget ansvarar för” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 228). Det betonas i budgetdokumentet att nämnder och bolag ska uppmärksammas så att de egna målen inte blir för många varken avseende antal eller ambition så att ”fullmäktiges mål riskerar att åsidosättas eller inte uppfyllas” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 228). 2019 fanns följande fyra koncerngemensamma mål (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 63ff):

- långsiktigt hållbar ekonomi
- en hållbar region Stockholm
- Stockholmsregionen ska vara Europas mest attraktiva tillväxtregion
- Region Stockholm ska vara en attraktiv arbetsgivare.

I budget 2019 beskrivs också att ett utvecklingsarbete är planerat i relation till målstyrningen. Bland annat handlar det om att ta fram indikatorer och så kallade målvärden för samtliga indikatorer. Begreppet målvärde är nytt och vad ett målvärde egentligen är diskuteras inte. Verksamheterna ska dock på samma sätt som tidigare mäta måloppfyllelse med hjälp av indikatorer. En nyhet för året är att dock att indikatorerna ska ha ”tidsangivna målvärden” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 227). För att ett mål ska anses vara uppfyllt gäller samma förutsättningar som tidigare år. Det saknas dock i mycket stor utsträckning indikatorer kopplade till målvärdena. Av totalt drygt 70 målvärden saknas alla utom ett för 2020 och för 2019 saknas hälften. Det beskrivs att det inte kommer att ske någon uppföljning för de indikatorer som ännu inte är på plats, det vill säga för de indikatorer som ska utvecklas under året. Detta verkar självfallet rimligt.

Övriga styrande dokument i Region Stockholm

Utöver budgeten finns, som tidigare nämnts, ett stort antal styrande dokument i regionen. I budgeten för 2019 återfinns en lång förteckning över dessa (se bilaga 1). Listan uppgår till totalt 64 dokument som sorteras under 17 rubriker varav region Stockholms verksamhetsområden utgörs av fyra av dessa. Dokumenten är kategoriserade under följande underrubriker styrning (9 st.), antikorruption (3 st.), ekonomi (4 st.), forskning och utbildning (2 st.), informationshantering (1 st.), inköp (3 st.), investeringar och anläggningar (1 st.), IT (5 st.), kommunikation (6 st.), miljö (3 st.), personal (3 st.), social hållbarhet (6 st.), säkerhet och krisberedskap (6 st.), hälso- och sjukvård (7 st.), kollektivtrafik (1 st.), regionplanering (3 st.) och kultur (1 st.). De styrande dokumenten ”beskriver vad som styr verksamheten, förhållningssätt och hur arbetet ska utföras inom olika ansvarsområden” (Stockholms läns landsting 2016a, s. 187).

Några av dessa styrande dokument utgörs av ”strategiska planer” eller ”strategier” (Stockholms läns landsting, 2016a, s. 24 och s. 188) och är lagstadgade. Bland annat måste det finnas ett regionalt trafikförsörjningsprogram (Region Stockholm, 2017) och en strategi som beskriver regionens utveckling, den så kallade regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, RUF5 2050 (Stockholms läns landsting, 2018b). Dessa två dokument är tydligt kopplade till tre av Region Stockholms verksamhetsområden – Regional utveckling, Kollektivtrafiken och Hälsa och vård. Kultur har en egen framtagen kulturstrategi för Stockholmsregionen (Stockholms läns landsting, 2017b). Hälso- och sjukvårdssidan har också en egen intern strategi i form av framtidsplanen för hälso- och sjukvården som egentligen består av tre separata dokument. Det första publicerades 2011 och heter framtidsplan för hälso- och sjukvården – första steget i genomförandet. Det andra publicerades två år senare, 2013, och heter framtidsplanen andra steget – konkretisering av det fortsatta arbetet. Slutligen den tredje, publicerades 2014 och heter framtidsplanen – tredje steget i genomförandet (Stockholms läns landsting, 2011, 2013, 2014). De övergripande strategiska dokumenten som kan hänföras till respektive verksamhetsområde kommer kortfattat att presenteras i kommande avsnitt. Först ut är den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUF5 2050 (Stockholms läns landsting, 2018b).

Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF5 2050

I det strategiska dokumentet, regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF5 2050 (Stockholms läns landsting, 2018b), uttrycks regionens samlade vilja och dokumentet utgör en gemensam plattform för regionala aktörer. Avsikten är att dokumentet ska ge vägledning och peka ut den långsiktiga inriktningen för regionen som helhet. I den regionala utvecklingsplanen har en målbild för år 2050 formulerats ”så här ska regionen vara år 2050” (Stockholms läns landsting, 2018b, s. 38). Men visionen har en längre tidshorisont än så eftersom det regionala utvecklingsprogrammet beskrivs vara ”både långsiktigt och tidlöst och gäller både nu och bortom 2050” (Stockholms läns landsting, 2018b, s. 38). Det finns vidare ett antal delmål som ska ha uppnåtts till år 2030. Den regionala utvecklingsplanen är dock giltig enbart fram till 2026.

Visionen som den formuleras i den regionala utvecklingsplanen är följande:

Stockholmsregionens vision är att vara Europas mest attraktiva storstadsregion att leva, verka och bo i. (Stockholms läns landsting, 2018b, s. 34)

I dokumentet tas 19 tematiska frågor upp vilka har stor ämnesmässig spridning. Några exempel är frågor som rör bostadsmarknaden, digital utveckling, forskning och innovation, klimatpåverkan, kultur, landsbygd och transportsystemet. Vidare har man i dokumentet formulerat sex utmaningar som man menar att regionen står inför. Dessa handlar om:

- Att möjliggöra befolkningstillväxt och samtidigt förbättra regionens miljö och invånarnas hälsa
- Att åtgärda kapacitetsbrister samtidigt som behoven fortsätter att växa

- Att vara en internationellt ledande storstadsregion i en växande global konkurrens
- Att minska klimatpåverkan och samtidigt möjliggöra tillgänglighet och ekonomisk tillväxt
- Att ha en fortsatt öppen region och samtidigt stärka inkluderingen
- Att öka tryggheten i regionen samtidigt som världen upplevs som osäker.

Fyra övergripande mål har formulerats i dokumentet vilka avser att beskriva vad regionen ska kännetecknas av år 2050. Dessa mål är:

- en tillgänglig region med god livsmiljö
- en öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region
- en ledande tillväxt- och kunskapsregion
- en resurseffektiv och resiliert region utan klimatpåverkande utsläpp.

De fyra övergripande målen är sedan nedbrutna i mätbara delmål. Slutligen har ett antal regionala prioriteringar formulerats vilka utgörs av de områden som regionen ska fokusera på att utveckla under planens giltighetstid, 2018–2026.

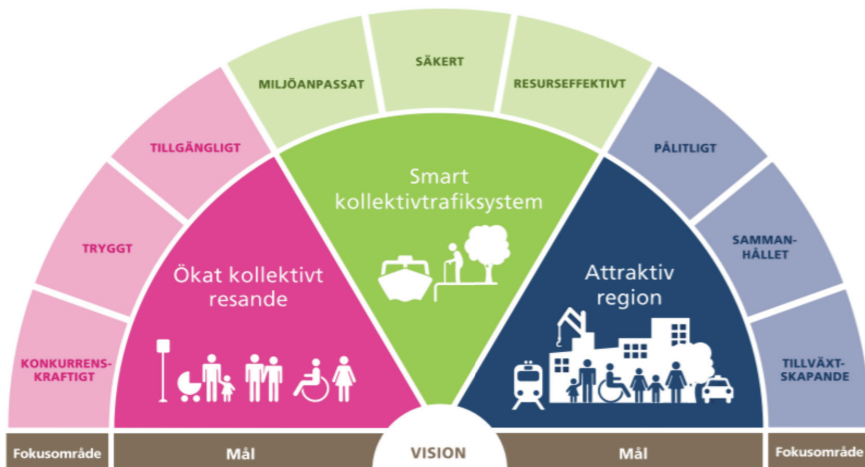
Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholmsregionen

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet (Region Stockholm 2017) är ett strategiskt dokument som behandlar regionens framtida kollektivtrafikförsörjning och beskriver den strategiska inriktningen. Enligt det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Stockholmsregionen är detta ”regionens viktigaste styrdokument för kollektivtrafikens utveckling” (Region Stockholm, 2017, s. 5). Målen som formuleras i dokumentet beskrivs vara ”styrande för den upphandlade trafiken och vägledande för den kommersiella trafiken” (Region Stockholm, 2017, s. 5). Tidsperspektivet för trafikförsörjningsprogrammet är 2030. Programmet har arbetats fram i samarbete med kommuner, myndigheter, aktörer i angränsande län, trafikföretag och olika intresseorganisationer.

Visionen för det regionala trafikförsörjningsprogrammet är uppenbart inspirerat av visionen för det regionala utvecklingsprogrammet (Stockholms läns landsting, 2018b) och målen är kopplade mot denna vision. Visionen i trafikförsörjningsprogrammet är som följer:

Attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem bidrar till att Stockholm är Europas mest attraktiva storstadsregion (Region Stockholm, 2017, s. 13).

För att förverkliga visionen har en målmodell utarbetats (se figur 3.3).



Figur 3.3 – Trafikförsörjningsprogrammets målmodell (Region Stockholm, 2017, s. 13).

Målen i trafikförsörjningsprogrammet är ganska allmänt formulerade och avser att beskriva ett framtida tillstånd, ett tillstånd som ska råda år 2030. Dessa framtida tillstånd är: ett ökat kollektivt resande, ett smart kollektivtrafiksystem och en attraktiv region (Region Stockholm, 2017). Målen preciseras i vardera tre fokusområden där vissa ledord har koppling både till de nationella trafikpolitiska målen (Regeringen, 2008) och till den regionala utvecklingsplanen (Stockholms läns landsting, 2018b). Några exempel är tryggt, tillgängligt, miljöanpassat och konkurrenskraftigt. Till fokusområdena finns indikatorer formulerade för att mäta måluppfyllelse i procent. Syftet med mätningarna är att de ska främja integration, alternativt skapa tillväxt.

Kulturstrategi för Stockholmsregionen

För att tydliggöra kulturens roll har en kulturstrategi utvecklats (Stockholms läns landsting, 2017b). Denna avspeglar en vilja att ge kulturen en större plats såväl i samhällsutvecklingen som internt i organisationen. En central utgångspunkt har varit de nationella kulturpolitiska målen (Regeringen, 2009) och den regionala utvecklingsplanen (Stockholms läns landsting, 2018b). De nationella kulturpolitiska målen förmedlar en syn på kulturens egenvärde och hur kulturen ska sätta sin prägel på samhällsutvecklingen och ger uttryck för en viljeinriktning med ledord som främja, bidra till och stärka. Kulturstrategin för Stockholmsregionen ska ge en riktning för det övergripande arbetet med kulturfrågor i hela Stockholmsregionen och har följande övergripande syfte (Stockholms läns landsting, 2017b, s. 2):

Genom Kulturstrategi för Stockholmsregionen vill Stockholms läns landsting [Region Stockholm] synliggöra hur sociala och kulturella värden i samverkan kan bidra till en god livsmiljö för regionens invånare samt lyfta fram den potential som konsten och kulturen har som regional utvecklingsfaktor.

Med syftet ovan är ambitionen att kulturstrategin ska bidra till den vision som formulerats i det regionala utvecklingsprogrammet om att Stockholmsregionen ska bli Europas mest attraktiva storstadsregion (Stockholms läns landsting, 2018b).

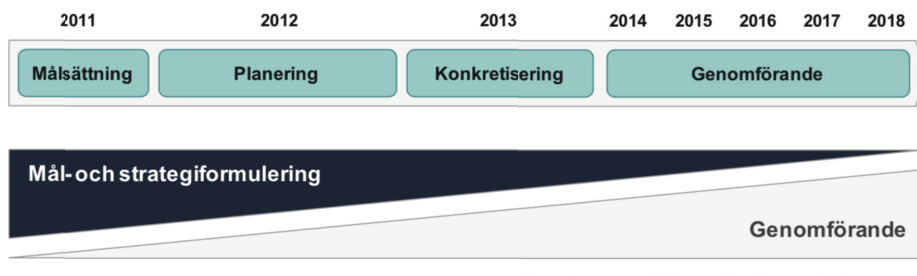
I strategin återfinns fyra så kallade målområden vilka är nära sammankopplade med de fyra långsiktiga målen som beslutats och ingår i den regionala utvecklingsplanen (Stockholms läns landsting, 2018b). De fyra målområdena är (Stockholms läns landsting, 2017b, s. 5)

- Kulturupplevelser, möten och bildning bidrar till en god livsmiljö i en tillgänglig region.
- Kulturen stärker demokratin i en öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region.
- Kulturdriven tillväxt och det kreativa företagandet bidrar till en regional utveckling i en ledande tillväxt- och kunskapsregion.
- Kultur och kulturmiljö bidrar till att skapa en hållbar utveckling i en resurseffektiv och resiliënt region.

För att förverkliga de fyra målområdena ovan har ytterligare fyra så kallade insatsområden identifierats. Dessa handlar bland annat om att öka tillgängligheten så att fler kan delta i kulturlivet, att möjligheterna till konstnärlig utveckling stärks, att tillvarata digitaliseringens både möjligheter och utmaningar och att på olika sätt använda kulturen som en resurs i samhällsplaneringen.

Framtidsplan för hälso- och sjukvården

Precis som i det regionala trafikförsörjningsprogrammet och i den regionala utvecklingsstrategin finns det i framtidsplanen för hälso- och sjukvården (Stockholms läns landsting, 2011; 2013; 2014) en särskild vision för hälso- och sjukvården formulerad. I dokumentet från år 2011 (Stockholms läns landsting, 2011) har ett antal målbilder för framtidens hälso- och sjukvård formulerats. Eftersom arbetet bedrivs i flera faser har målbilder fastställts för både år 2015 och år 2025. I figur 3.4 illustreras att arbetet med hur framtidsplanen ska genomföras på följande sätt:



Figur 3.4 – Tidslinje för arbetet med framtidsplanen för hälso- och sjukvården (Stockholms läns landsting, 2013, s. 9).

Målbilden för år 2015 beskrivs så här (Stockholms läns landsting, 2011, s. 8):

Målbilden för 2015 är att patientens och medborgarens samlade behov och fria val möts av ett flexibelt vårdutbud där hälsofrämjande perspektiv och patientens önskemål och medicinska behov står i centrum. En kunskapsbaserad, ändamålsenlig, säker och tillgänglig vård ges på lika villkor för alla.

Och målbilden för år 2025 beskrivs så här (Stockholms läns landsting, 2011, s. 9):

Målbilden för 2025 är att länets befolkning är friskare och har ett än större förtroende för hälso- och sjukvården. Patientens vårdbehov tillgodoses i en sammanhållen vårdkedja. Den informerade patienten orienterar sig enkelt i en lättillgänglig vård som erbjuder goda valmöjligheter på lika villkor. Patienten har tillgång till öppen och säker information om sin vård och hälsa. Målinriktade vårdgivare levererar en hälsofrämjande sjukvård med hög effektivitet och patientsäkerheten i fokus. Med beaktande av patientens integritet utförs all offentligt finansierad vård i en sammanhållen struktur för eHälsa.

Utöver det ska hälso- och sjukvården i regionen kännetecknas av ”hög tillgänglighet”, ”god kvalitet och delaktighet” samt ”hög effektivitet” (Stockholms läns landsting, 2014, s. 8). För en illustration se figur 3.5. För att kunna förverkliga innehållet i framtidsplanen har ett särskilt programkontor inrättats. Detta ligger direkt under regiondirektören (Stockholms läns landsting, 2014, s. 5). Utöver dessa målbilder beskrivs såväl förutsättningar som utgångspunkter för hur dessa ska kunna förverkligas.



Figur 3.5 – Målbild 2025 för framtidens hälso- och sjukvård (Stockholms läns landsting, 2014, s. 8).

Verksamhetsplaner

Sedan 2019 ska alla nämnder upprätta och fastställa en verksamhetsplan i enlighet med särskilda riktlinjer. Enligt dessa riktlinjer ska de (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 89, 105, 111 och 126):

[U]tifrån fullmäktiges satta mål, i sin verksamhetsplan definiera egna målvärden utifrån sin verksamhet för att bidra till måluppfyllelsen. Nämnden kan bryta ner i egna mål och aktiviteter som behöver genomföras för att uppnå målen.

Detta är en förändring från tidigare år eftersom respektive nämnd årligen skulle besluta om ett eget mål- och budgetdokument och varje verksamhetsområde kunde välja att ta fram en egen verksamhetsplan i relation till nämndens budget. Nu återfinns enbart detta budgetdokument på övergripande regionnivå. I den nya standardiserade verksamhetsplanen ska nämnderna, baserat på målen som beslutats i regionfullmäktige, bryta ner dessa mål i egna mål och aktiviteter som krävs för att uppnå dem. Det innebär att nämnderna ska operationalisera och bryta ner det som står i budgeten till sin respektive verksamhetsplan enligt ett standardiserat format. Utöver det finns även utrymme för att presentera egna modeller, text och tabeller. I verksamhetsplanen finns det också krav på att utfallet för uppdrag och indikatorer rapporteras varje tertiäl i ett gemensamt datasystem.

Inom till exempel verksamhetsområdet Regional utveckling har man utvecklat egna mål och aktiviteter i sin verksamhetsplan, utifrån den inriktning som regionfullmäktige beslutat om (Region Stockholm, 2019b). I verksamhetsplanen har punkterna konkretiserats och kopplats till resultatmål. De tio punkterna (Region Stockholm, 2019b) visar hur nämndens inriktning kan inverka på såväl regionstyrelsens som andra nämnders ansvarsområden:

- Stärkt regionalt arbete
- Genomförande av den regionala utvecklingsplanen
- Regional utvecklingsstrategi
- Regional tillväxt, näringsliv och kompetensförsörjning
- Levande landsbygd och skärgård
- Stärkt miljö-, energi- och klimatarbete
- Genomförande av den regionala cykelplanen
- Ökat bostadsbyggande
- Effektiv regional bidragsgivning
- Främja folkhälsa.

Bland inriktningens tio punkter ovan finns det flera som kräver samverkan med andra verksamheter inom Region Stockholm. Resultatmålen, som är kopplade till de tio punkterna, kommenteras i löpande text. De är inte angivna i kvantitativa mått och

varierar i konkretion och möjlighet till uppföljning. Punkt 10 är ett exempel och i text beskrivs hur man tillsammans med hälso- och sjukvården ska samarbeta med kommuner beträffande hälsovårdsrelaterade och samhällsplaneringsbetingade aspekter (Region Stockholm, 2019b). Vissa resultatmål kan enkelt följas upp, som exempelvis att ett klimatkansli har inrättats eller att en kartläggning har genomförts. Andra resultatmål är mer vagt formulerade och därmed svårare att följa upp, som att kunskapen inom ett visst område har stärkts eller bidrag har följts upp med fokus på nytta och hållbarhet. Ett sådant exempel är resultatmålet för främjande av folkhälsa (Region Stockholm, 2019b, s. 17):

Kunskapen om hur regional utveckling, samhällsplaneringen och den byggda miljön kan bidra till en jämlik och förbättrad folkhälsa har stärkts inom Region Stockholm och hos regionala aktörer.

Kapitel 4 – Verksamhetsområde Regional utveckling

Det första verksamhetsområdet vi kommer att analysera närmare är Regional utveckling som har det övergripande ansvaret för regionplaneringen i hela Stockholmsregionen. En central uppgift för Regional utveckling är att sammanställa och hantera den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050 (Stockholms läns landsting, 2018b) som varje län ska ta fram. Detta dokument inkluderar inte bara Region Stockholm utan även kommuner och andra intressenter i länet. Visionen i den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, är att regionen ska vara Europas mest attraktiva storstadsregion 2050 och därmed arbetar Region Stockholm med att på olika sätt bidra till att skapa vad de beskriver som de bästa förutsättningarna för en ledande, levande och en hållbar region. I detta arbete ingår bland annat att bevaka regionala frågor och lämna underlag till kommuner och myndigheter för deras planering, att stödja genomförandet samt att följa upp och utvärdera resultatet (Stockholms läns landsting, 2018f). Från och med januari 2019, när Stockholms läns landsting blev en region, har Regional utveckling också fått ansvaret för regionala utvecklingsfrågor inom samhällsbyggnad, infrastruktur och transporter, trafikplanering (exklusive kollektivtrafiken), strategisk kompetensförsörjning och utveckling av näringsliv och arbetsmarknad. I det vidgade ansvarsområdet ingår även regional koordinering av bredband och digitalisering samt att utveckla metoder och processer för att stärka aktörssamverkan.

Organisation

Verksamhetsområdet Regional utveckling innefattas av tillväxt- och regionplanenämnden och tillväxt- och regionplaneförvaltningen. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen är den operativa tjänstemannaorganisationen och består av handläggare, specialister och administrativ personal som arbetar med regionplanering och regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor, på uppdrag av tillväxt- och regionplanenämnden som består av politiker. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen är indelad i tre avdelningar – en tillväxtavdelning, en regionplaneavdelning och en avdelning för administration och kommunikation. Med strax under 50 anställda är tillväxt- och regionplaneförvaltningen den minsta förvaltningen i Region Stockholm.

Regional utveckling var tidigare en central förvaltning och en del av regionledningskontoret. En av de intervjuade tjänstemännen uttryckte följande:

Regional utveckling låg tidigare på central förvaltning. Där tror jag man samlade på allt som inte riktigt hörde ihop. [...] I RLK [regionledningskontoret] låg tillväxt- och regionplanekontoret. Det hade ingen nämnd, men ett utskott. (R34 2019)

När Regional utveckling blev ett eget verksamhetsområde i Region Stockholm tillsattes också en nämnd i form av tillväxt- och regionplanenämnden. I samband med detta beskrev de intervjuade att verksamheten kom att huvudsakligen vila på två ben. Ett ben som baseras på fysisk planering och ett ben som baseras på regional tillväxt och utveckling. *Fysisk planering* är ett lagstadgat uppdrag (SFS 2010:900) som bland annat handlar om att ta fram en regionplan som ska vara vägledande för den fysiska planeringen i regionen. Alla kommuner i Stockholmsregionen ska sedan förhålla sig till denna plan. *Regional tillväxt och utveckling* inkluderar bland annat

näringslivsutveckling och utveckling av skärgården. Här går tillväxt- och regionplaneförvaltningen in och till exempel stöttar Almi Företagspartner AB som ger lån och rådgivning till företag. Även frågor rörande regionens kompetensförsörjning, innovationsfrågor, EU:s strukturfonder, kultur- och turismfrågor är viktiga delar i verksamhetens arbete. År 2017 hade fortfarande Länsstyrelsen det formella ansvaret i Stockholms län för de regionala tillväxt- och utvecklingsfrågorna men från och med januari 2019 har ansvaret övergått till Region Stockholm.

Med övertagandet av det regionala utvecklingsansvaret från Länsstyrelsen fick Regional utveckling både ett utökat ansvarsområde och utökade resurser. Dock framkom det i intervjuer och i dokument att det krävs ytterligare tillskott för att säkra en fortsatt regional utveckling. Det beskrivs bland annat i dokument att det är resurskrävande att utveckla befintliga och implementera nya arbetsprocesser och arbetsrutiner inom det egna ansvarsområdet, och samtidigt medverka och bidra till det pågående koncernövergripande effektiviseringsuppdraget (Region Stockholm 2019b). Det framkom också att det utökade uppdraget ställer nya och ökade krav på kompetens och att strategier och verktyg behöver utvecklas för att driva påverkansprocesser och stimulera samverkan samt att omvärldsbevakning och omvärldsanalys behöver genomföras. En problematik som lyfts fram i relation till detta är att denna omställning görs samtidigt som Region Stockholm centralt genomdriver en konsultväxling, vilket innebär att inhyrda konsulter ska ersättas med anställd personal. Under 2018 uppgick konsultkostnaderna till cirka 11,5 miljoner och för en liten verksamhet som Regional utveckling tyder det på att en stor del konsulter har använts. Resursmässigt blir detta problematiskt eftersom verksamheten beskrivs ha svårt att rekrytera personal inom vissa områden, främst avseende fysisk planering där det krävs specifik och nischad kompetens (Region Stockholm, 2019b).

Utsagor om den strategiska styrningen

I detta avsnitt har vi fokuserat på att lyfta fram de mest centrala och återkommande utsagorna som framkommit om den strategiska styrningen inom verksamhetsområdet Regional utveckling. Utsagorna baseras på de intervjuer vi har genomfört med chefer vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen, politiker och med tjänstemän från regionledningskontoret. Utsagorna har även kompletterats med dokument.

Ökad intern synlighet

En återkommande utsaga är att Regional utveckling har fått ökad intern synlighet. I det strategiska förändringsarbetet som bedrivs på central nivå i Region Stockholm har Regional utveckling fått en mer framträdande roll eftersom den internt positionerats som ett av fyra verksamhetsområden. Men trots att Regional utveckling har positionerats om från att vara en strategisk centralfunktion till ett eget verksamhetsområde, visade intervjuerna att Regional utveckling fick kämpa för att få ett eget mål i den koncernövergripande budgeten och bli en del av koncernledningen. En av tjänstemännen på regionledningskontoret lyfte till exempel fram problematiken med att alla verksamhetsområden hade egna mål förutom Regional utveckling:

Det som var lite knepigt var att av våra fyra kärnverksamheter var det tre stycken som hade egna övergripande mål. Den fjärde, regionplaneringen, den var inbakad tillsammans med stödjande processer. Vad som är skillnaden nu är att det är utlyft. Här har vi eget [mål] för regionplaneringen. (R1 2017)

Citatet pekar på att Regional utveckling för första gången, i likhet med övriga verksamhetsområden, fick ett eget övergripande mål i det styrande dokumentet mål och budget för 2018. Innan målet fastställdes i budgeten framkom det i intervjuerna att det hade förekommit diskussioner om huruvida Regional utveckling skulle ha ett eget övergripande mål eller inte. Ett förslag som diskuterades var om Regional utveckling skulle ha ett gemensamt mål med Kultur. Att Regional utveckling till slut fick ett eget mål beskrivs bero på att cheferna för verksamheten och ordföranden i tillväxt- och regionplanenämnden aktivt drivit frågan och arbetat för att få regionledningskontoret och regionfullmäktige att förstå verksamhetens (egen)värde. En av cheferna vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen uttryckte följande om vikten av att Regional utveckling till slut fick ett eget mål:

Sedan lyckades vår ordförande och vi [cheferna]. Politiken ville till slut erkänna oss, att vi faktiskt är ett eget kärnområde och att man inte ska sätta ihop oss med Kultur. [...] Det är en jätte viktig seger för oss för vi är ett av de fyra kärnområdena men har hittills inte blivit behandlade som det, utan har glömts bort hela tiden. Men nu, från och med i våras, är vi dels med i koncernledningen, dels har vi ett [eget] mål. (R4 2017)

I intervjuerna framkom det att förvaltningschefen vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen från början inte satt med i Region Stockholms koncernledning, trots att de formellt positionerats som en av regionens fyra verksamhetsområden. Intervjuade på förvaltningen menade att det troligen hade att göra med att de är den minsta förvaltningen och att de på central nivå inte förstod den strategiska vikten av varken regional planering eller regional utveckling. Detta ändrades dock när de på regionledningskontoret lyfte fram den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, som en av de strategiska planerna som styr Region Stockholm. En av cheferna på regionledningskontoret beskrev det följande i relation till detta:

Vi brukar säga att det övergripande finns tre strategiska planer och program inom landstinget [Region Stockholm]. Det är dels framtidsplanen för hälsa och sjukvården, det är dels RUF5 [den regionala utvecklingsplanen] – där har du tillväxt- och regionplanering och egentligen ett ännu bredare perspektiv för hela landstinget [Region Stockholm]. Den löper till 2050. Sedan har du trafiken – regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län. (R2 2017)

Att den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, lyftes fram som en av de tre styrande strategierna i Region Stockholm medförde att Regional utveckling ytterligare synliggjordes. I samband med detta menade de intervjuade på förvaltningen att positionen för Regional utvecklingen i Region Stockholm både hade stärkts och befästs. Ett annat argument till varför de regionala frågorna blivit allt viktigare var att de i samband med regionbildningen 2019 fick ett utökat uppdrag, de dubblade sin personalstyrka och fick drygt 20 miljoner i ökat anslag.

Den regionala utvecklingsplanens betydelse i styrningen

En annan återkommande utsaga är den regionala utvecklingsplanens, RUFSS 2050, betydelse i styrningen där några av de intervjuade lyfte fram att den inte har någon (central) plats i styrningen, medan andra lyfte fram den som det mest centrala dokumentet för styrningen av såväl Region Stockholm som regionen som helhet.

Som vi redan beskrivit i detta kapitel ansvarar Regional utveckling för framtagandet av den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050. I denna sammanfattas vad som ska utmärka hela regionen i fyra övergripande mål (Stockholms läns landsting, 2018b):

- En tillgänglig region med god livsmiljö
- En öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region
- En ledande tillväxt- och kunskapsregion
- En resurseffektiv och resilient region utan klimatpåverkande utsläpp.

Flertalet av de intervjuade på regionledningskontoret och vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen lyfte fram den regionala utvecklingsstrategin som en av de viktigaste, eller till och med den viktigaste, strategin i Region Stockholm. Samtidigt beskrev flera av de intervjuade tjänstemännen från andra verksamhetsområden att de inte använde sig av den regionala utvecklingsstrategin eller hade starka och många gånger negativa, åsikter om den. Men eftersom den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, är ett resultat av ett politiskt beslut menade en del av kritikerna att deras verksamheter måste förhålla sig till den. En av cheferna på Regional utveckling konstaterade följande i relation till detta:

Man kan ha synpunkter på den [regionala utvecklingsplanen] men då är det en synpunkt på vad deras politik har beslutat i så fall. (R4 2018)

En del av den kritik som lyftes fram i intervjuerna gällande den regionala utvecklingsplanen var att Regional utveckling tenderade att ta ansvar för mer än de behöver, kan och har mandat för. Att de som arbetar med den regionala utvecklingsplanen tar sig friheter långt utöver sitt ansvarsområde. Det har bland annat lett till att de målsättningar som lyfts fram i den regionala utvecklingsplanen tenderar att väcka förväntningar och förhoppningar om mer än vad ekonomin tillåter, speciellt hos politikerna som, vilket några av de intervjuade menade, inte förstår vilka ökade kostnader som det kan leda till. I samband med detta menade en av cheferna vid regionledningskontoret att det blir viktigt att klargöra att den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, inte är ett styrande dokument:

[Den regionala utvecklingsplanen] är inget styrande dokument utan det är någon form av tankar kring hur Stockholms läns landsting [Region Stockholm] skulle kunna utvecklas. Vi [på regionledningskontoret] försöker dissa den där RUFSS:en [den regionala utvecklingsplanen] för att inte hamna i massa krav på ökade investeringar och annat. [...] om du ställer frågan till chefen för Regional utveckling kommer hen att säga att det är dokumentet som styr oss till 2050 och framåt. [...] [Men] nu har vi dunkat på med investeringsutrymmet fram till 2027 så det finns inte ett korvöre kvar. [...] När man skriver in saker i RUFSS:en [den regionala utvecklingsplanen], det har vi sett tidigare, då väcks förväntningarna. Det blir massa handslag i kommunen och bland politiker. Helt plötsligt får vi saker som vi tvingas

göra. [...] Vi är tydliga med att inga pengar finns kvar. Men det händer ändå att det dyker upp nya saker i budgeten. (R3 2017)

Samma chef lyfte också fram att det är problematiskt att få nämndpolitikerna att förstå hur kostnaderna sammanfaller med tankar och idéer i den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050. Att det oftast är lättare att ta denna typ av diskussioner med de ägarstyrda bolagen, till exempel sjukhusen, eftersom de har en styrelse och eftersom man kan ta de verksamheterna i "örat" om de inte håller sig inom de ekonomiska ramarna. Men vad gäller Regional utveckling finns inte denna möjlighet. I relation till Regional utveckling konstaterade chefen följande:

Vi har jättesvårt med Regional utveckling. Vi har delvis svårt med hälso- och sjukvårdsförvaltningen och hälso- och sjukvårdsnämnden. För det ser likadant ut. Vi har lika svårt med trafiken. Så när vi ska kliva in där får vi politiken emot oss också, inte bara tjänstemännen. Då går de och säger de är elaka där borta, de ville göra si och så. De kan inte tycka eller göra så här. Däremot när vi går över till XX-sjukhuset och säger att det inte fungerar. Då är det vi som bestämmer. För där finns en styrelse. Vi säger till styrelseordföranden att nu funkar inte det här och vi har en VD [verkställande direktör] som vi kan ta i örat också. (R3 2017)

Citaten ovan pekar tydligt på att det finns en oenighet vid regionledningskontoret rörande den regionala utvecklingsplanens roll och funktion i strategi och styrningsarbetet. I intervjuerna mer generellt framkom också en oenighet eftersom några framhåller den regionala utvecklingsplanen som ett av de strategiskt viktigaste dokumenten för styrningen i regionen, medan andra ignorerar dokumentet eller menar att det saknar styrkapacitet. Dock pekar intervjuerna på att politikerna generellt är positiva till den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, och lyfter fram den som en viktig strategi och betonar dess styrande roll. Ett exempel på detta är följande uttalande från en politiker om den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, och dess påverkan på regionens styrning:

När fullmäktige sätter vision och mål, då ska man titta på de här planerna och policyerna som en vägledning. Det är allt ifrån att vi har regional utvecklingsplanering som vi har skött enligt lag redan innan vi blev region. Det är en sådan som i grunden är styrande för alla kommuner och för oss. [...] Vad är det i RUF5:en [den regionala utvecklingsplanen], var är det vi står någonstans nu, var är det vi vill vara, hur relaterar det till fullmäktige? (R25 2019)

Att den regionala utvecklingsplanen varit föremål för en hel del kritik inom Region Stockholm och att dess eventuella inverkan på styrningen varit ifrågasatt är något som tillväxt- och regionplaneförvaltningens chefer var medvetna om. En av cheferna uttryckte i en av intervjuerna att hen försökte tona ned den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, i diskussionerna som ett resultat av den kritik som lyfts fram:

Jag vill inte prata för mycket RUF5:en [den regionala utvecklingsplanen] som dokument. [...] utan jag ska prata om vad vi kan bidra med och bara förmedla kunskap och fakta [...] inte prata att ni måste förhålla er till RUF5:en [den regionala utvecklingsplanen], det är inte framkomligt. Nu tycker jag det har släppt lite grand faktiskt [...] RUF5 [den regionala utvecklingsplanen] är inte längre "sluta tjata om det där jämlika dokumentet". (R4 2018)

Som ett resultat av den kritik som lades fram internt gällande den regionala utvecklingsplanen har Regional utveckling aktivt arbetat för att dokumentet ska vara mindre omfattningsrikt och därmed beskrev de intervjuade att planen under utvecklingsfasen gått från 450 sidor som innehöll allt till att omfatta drygt 200 sidor som inkluderar 16 delmål och nio prioriteringar.

Mångfacetterad samverkan

En utsaga som de intervjuade återkom till är den mångfacetterade samverkan som de behöver bedriva och förhålla sig till. I såväl verksamhetsplan som i intervjuerna framkom att en viktig roll för Regional utveckling är att initiera dialoger och bidra till samordning mellan olika aktörer på EU-nivå, nationell och regional nivå för att skapa och utveckla olika samverkanskonstellationer. Exempel som ges handlar bland annat om att genomföra nationella uppdrag, bevaka utredningar och processer och driva frågor i viss riktning på de olika nivåerna. Även samverkan internt, mellan de fyra verksamhetsområdena och centralt i Region Stockholm, framhölls som viktigt både i dokument och i intervjuer.

Arbetet med regional samordning beskrevs innebära ett utökat internt samarbete i flera frågor. I budgeten för 2019 (Region Stockholm, 2018a) framkom bland annat att alla verksamhetsområden har i uppdrag att beskriva sitt tillväxtuppdrag utifrån den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, det vill säga hur Kultur, Kollektivtrafiken samt Hälsa och vård bidrar till Regional utveckling. Vad gäller samverkan och infrastrukturfrågor lyftes det i budgeten för 2019 bland annat fram att det krävs ett samarbete med såväl trafiknämnden som ansvarar för kollektivtrafiken och regionstyrelsen som ansvarar för länsplanen för transportinfrastruktur, i syfte att säkra en samlad trafikplanering för regionen. Ett annat exempel är samarbetet med hälso- och sjukvårdsnämnden vad gäller folkhälsan. Om vi ser till budgeten för 2019 (Region Stockholm, 2018a) anges följande inriktning för Regional utveckling:

1. Stärkt regionalt arbete
2. Genomförande av RUFSS 2050
3. Regional utvecklingsstrategi
4. Regional tillväxt, näringsliv och kompetensförsörjning
5. Levande landsbygd och skärgård
6. Stärkt miljö-, energi- och klimatarbete
7. Genomförande av den regionala cykelplanen
8. Ökat bostadsbyggande
9. Effektiv regional bidragsgivning
10. Främjande av folkhälsa.

Bland inriktningens tio punkter ingår samverkan med de övriga tre verksamhetsområdena i flera av dem. Ett exempel är den sista punkten där Regional utveckling och verksamhetsområde Hälsa och vård gemensamt ska samarbeta med kommuner beträffande hälsovårdsrelaterade och samhällsplaneringsbetingade aspekter.

En av cheferna på tillväxt- och regionplaneförvaltningen beskrev att samverkan är det som präglar deras verksamhetsområde och att framtagandet av den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, är resultatet av ett brett utvecklingsarbete som gjorts i samverkan med många olika parter i regionen:

Vi jobbar väldigt mycket i samverkan, det är det som präglar oss. Det finns en [...] massa olika råd, expertgrupper, samverkansformer [...] Det finns en kompetensplattform. Det finns ett innovationsråd. [...] Vi gör det i dialog med alla kommuner, civilsamhället, nationella myndigheter [...] Alla kommuner som tar fram någon form av fysisk-, detalj- eller översiktsplan, vad det nu kan vara, strategi för grönområden, kommer det upp i vår nämnd för behandling. Då jämför vi hur väl utgår det ifrån den regionala utvecklingsplanen. (R4 2017)

Det som intervjuerna återkommer till är att den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, arbetats fram i dialog och samverkan med olika aktörer från till exempel regionens kommuner, nationella myndigheter, akademien och konsulter. Det handlar om en omfattande regional process där det till exempel genomförts fördjupade kunskapsstudier som sedan ligger till grund för målformuleringar, prioriteringar och åtgärder i den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050.

En problematik som lyftes fram gällande samverkan är att Regional utveckling ännu inte har funnit sina former. Ett uttryck för detta är att det framstår som oklart vilken roll Region Stockholm, och Regional utveckling, har i relation till andra regionala aktörer. En av cheferna på regionledningskontoret exemplifierade detta genom att reflektera över vem eller vilka som har det yttersta ansvaret för regionen:

De [Regional utveckling] har nog inte funnit sina former ännu. Alltså det är inte styrning på samma sätt utan det är samverkan [...] detta är lite konkurrerande [...] vilken politiker är nummer ett i den här regionen. [...] Är det landshövdingen, är det regionstyrelsens ordförande, är det borgmästaren i Stockholm eller är det någon annan som företräder den här regionen. (R26 2019)

Mål och uppdrag måste tolkas

Att mål och uppdrag formulerade av politikerna måste tolkas är en återkommande utsaga gällande styrningen av Regional utveckling. Det framkom bland annat i intervjuer med chefer att budgeten har blivit allt mer övergripande, där fokus ligger på att ge särskilda inriktningar för budgetåret med medföljande uppdrag. En chef uttryckte följande:

I budgeten formuleras uppdrag, det vill säga i inriktningarna står det som nämnden ska [göra]. [...] För varje uppdrag ska vi ta fram resultatmål, vad ska uppnås under 2019. (R10 2018)

Varje verksamhetsområde har sitt specifika mål i budgeten, vilket är beslutat av regionfullmäktige. Regional utveckling har följande övergripande mål i budgeten för 2019:

Regional utvecklingsplanering för hållbar tillväxt (Region Stockholm, 2018a, s. 110)

Detta övergripande mål bryts i nästa steg ned i fyra delmål (Region Stockholm, 2018a, s. 110):

- En regionplanering i framkant
- Hållbar regional tillväxt och attraktionskraft
- Ta tillvara kompetensen och underlätta matchningen på arbetsmarknaden i Stockholmsregionen
- Bidra till nå RUFUS [den regionala utvecklingsplanens] mål om ökat bostadsbyggande och skapande av attraktiva livsmiljöer i Stockholmsregionen.

Sedan 2019 är det beslutat att alla verksamhetsområden i sitt arbete med att ta fram resultatmål ska arbeta fram en verksamhetsplan i enighet med de standardiserade instruktioner, som skickats ut centralt från regionledningskontoret, för hur en verksamhetsplan ska skrivas. Arbetet beskrevs av de intervjuade innefatta tolkningar av budgetdirektiven och formulerande av tydliga resultatmål med mätbara indikatorer för hur de fyra delmålen ska uppnås och därmed det övergripande målet i budgeten. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen har på eget initiativ även tidigare arbetat med en årlig verksamhetsplan men då själva beslutat om dess struktur och innehåll. Med den nya standardiserade verksamhetsplanen är det politikerna i tillväxt- och regionplanenämnden som beslutar om dess innehåll. Nämndens uppgift var tidigare att göra en lokal budget för tillväxt- och regionplaneförvaltningen vilken satte ramarna för vad de kunde göra. En av cheferna vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen uttryckte följande problematik om detta:

Jag tycker att det känns bra att vi inte behöver göra en egen budget, utifrån den centrala budgeten. För det har blivit lite märkligt att man ska ta samma text en gång till. Man kan egentligen inte ändra den. [...] [En utmaning är dock] att vi inte kommer att ha en egen verksamhetsplan på förvaltningen. För det blir konstigt om vi ska ha en verksamhetsplan på en verksamhetsplan. [...] Tidigare har vi utarbetat att så här gör vi, vi går ner på uppdragsnivå och beskriver det lite tydligare i andra dokument än verksamhetsplanen, för annars skulle verksamhetsplanen bli jätte-, jätteomfattande. Så vi bryter ner uppdragen i mer detaljer. Då får vi jobba mer på det, på den nivån nu istället. [...] vi är inte klara ännu. Vi håller på och funderar hur ska vi lösa det här. (R10 2018)

Med budgeten som utgångspunkt ska tillväxt- och regionalplanenämnden fastställa en verksamhetsplan med resultatmål som inkluderar mätbara indikatorer som ska kunna följas upp och återrapporteras. Detta betyder att de fyra delmålen i budgeten ska tolkas och brytas ned ytterligare i en verksamhetsplan genom att definiera indikatorer med målvärden som tillsammans ska bidra till måluppfyllelse. En chef beskrev nedbrytningsprocessen och arbetet med verksamhetsplanen på följande sätt:

[I] vår verksamhetsplan har vi gjort prioriteringar. Nästa år kommer vi att göra ännu tuffare prioriteringar. Jag tycker fortfarande att årets verksamhetsplan är för bred, vi famnar om för mycket. Prioriteringar sker i att vi inte tar 100 procent budgettext och levererar på alla meningar som står där. Utan vi tolkar budgettexten till att det är de här uppdragen. Vi ser att det är det här ni säger, sedan testar vi det mot vår

politik, har vi uppfattat det rätt. Vissa saker struntar vi i att de står där, vi bedömer att det tar vi hand om inom den reguljära [verksamheten] [...] Är det ingen att-sats behöver vi inte [nödvändigtvis jobba med den], så det är en tolkning av budgettexten. Där sker den första prioriteringen. Mitt budskap till förvaltningen är [...] försök hålla så låg ambitionsnivå som möjligt, det vill säga försök att baka in så mycket som möjligt i det som vi redan vet att vi måste göra. [...] Och utifrån det formulera resultatmål. [...] Så vi gör en prioritering när vi bryter ner budgettexterna till verksamhetsplaner, det är då vi indirekt resurssätter. (R4 2018)

Även en annan av cheferna tryckte på att uppdragen i budgeten handlar om tolkningar och att uppdragen oftast inte är tydliga och konkreta gällande vad som förväntas av dem:

[Det handlar om att] läsa, läsa om och läsa om, så att vi fångar upp det som faktiskt är ett uppdrag. [...] Det kan vara mycket tolkningar. Allt som vi anser är uppdrag [...] vad vi ska jobba med, eller vad vi ska fortsätta arbeta med [...] vad vi behöver titta på, behöver förstärka, arbeta inom något visst område. Det är inte rena uppdrag, utan det ser vi hur vi kan ta om hand i vår ordinarie verksamhet. Men det är inte ett uppdrag på det sättet. (R10 2017)

I de anvisningar och riktlinjer som kommer centralt ifrån framkommer det att:

Tillväxt- och regionplanenämnden ska, utifrån fullmäktiges satta mål, i sin verksamhetsplan definiera egna målvärden utifrån sin verksamhet för att bidra till måluppfyllelsen. Nämnden kan bryta ner i egna mål och aktiviteter som behöver genomföras för att uppnå målen. (Region Stockholm, 2018a, s. 111)

Texten öppnar för att Regional utveckling kan utveckla egna mål och aktiviteter som krävs för att uppnå målen. Som ett resultat har Regional utveckling arbetat fram en egenutvecklad styr- och målmodell (se figur 4.1) där målen bryts ned och konkretiseras med hjälp av uppdrag med specifika resultatmål kopplade till varje uppdrag.

Tillväxt- och regionplanenämndens styr- och målmodell



Figur 4.1 – Tillväxt- och regionplanenämndens styr- och målmodell (Region Stockholm, 2019b, s. 6).

Svårigheter att kvantifiera

När det gäller den strategiska styrningen var en återkommande utsaga bland de intervjuade att det är svårt att kvantifiera resultat av den verksamhet som Regional utveckling bedriver, vilket beskrevs vara en viktig del av den alltmer centraliserade målstyrningen i Region Stockholm. Trots detta var cheferna vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen positivt inställda till målstyrningen i regionen eftersom styrningen beskrevs ge dem och de regionala utvecklingsfrågorna en ökad tydlighet. En av cheferna uttryckte följande:

Det blir tydligare. Vi har tidigare inte haft några mål för verksamheten, för kärnverksamheten. De infördes förra året. Så det är alldeles nytt för oss, att vi blir synliga i målkartan. Innan var vi inte det. Vi kunde knappt ens rapportera mot de centrala mål som fanns, det gick inte att relatera. Men vi skulle ändå rapportera mot målen och det blev lite märkligt, när det egentligen inte gick för oss att rapportera mot dem. [...] Nu har vi i alla fall egna mål. Med indikatorer, centrala indikatorer och nämndens egna indikatorer, så att man bättre ser eftersom verksamheten är ganska omfattande. Vi fick inte ha mer än [...] två centrala indikatorer och det blev lite för avgränsat, de visar inte riktigt på bredden i verksamheten. Då har nämnden tagit några egna indikatorer som ska komplettera hela bilden för att styra mot de mål som vi har. Men nu har vi också fått nya mål i budgeten som vi inte visste om. Vi fick två nya mål som vi nu också ska indikatorsätta och hantera, där är vi inte riktigt ännu. (R10 2018)

Som tidigare konstaterats i detta kapitel fick Regional utveckling en mer framträdande position i Region Stockholm i och med att det beslutades att alla fyra verksamhetsområden skulle arbeta med målstyrning på ett mer standardiserat sätt. En problematik som dock lyftes i intervjuerna i relation till arbetet med målstyrningen var kravet på mätbara indikatorer och den återrapportering som följer. För större delen av de mål som Regional utveckling ska uppfylla och sedan återrapportera är man beroende av andra regionala aktörer och deras insatser, speciellt de mål som är kopplade till det regionala samordningsansvaret, vilket beskrevs som problematiskt gällande uppföljning av mål.

Under 2018 arbetades det fram en intern styrningsmodell för hur den regionala utvecklingsplanen, RUF 2050, ska följas upp på årsbasis. En chef vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen uttryckte i relation till detta:

[I den regionala utvecklingsplanen] finns indikatorer på regional, nationell nivå och europeisk nivå som följs upp med olika intervall. (R10 2018)

Utöver detta har Regional utveckling som uppgift att styra mot de fyra delmålen i det koncernövergripande budgetdokumentet. Som konstaterats tidigare ska mätbara indikatorer kopplas till varje delmål. Denna process har uppgetts vara komplex eftersom det är svårt att hitta kvantifierbara indikatorer för Regional utveckling (se kapitel 3 och analysen av regional utvecklingsplan). Till exempel till det första delmålet i budgeten för 2019 – en regionplanering i framkant – finns en indikator kopplad, kommunala planers överensstämmelse med plankartan i den regionala utvecklingsplanen, som ska vara lika med eller högre än 80 procent. I årsrapporten 2018 (Stockholms läns landsting, 2019g) gjorde Regional utveckling bedömningen att delmålet inte kan följas upp med

ett kvantitativt värde och utvecklingen beskrevs istället i löpande text. Indikatorer för flera av delmålen är, enligt både i intervjuer och dokument, inte satta och ännu har ingen av indikatorerna kunnat mätas på ett tillförlitligt sätt och det har därför inte gått att bedöma om indikatorer, mål och övergripande mål har uppfyllts (Region Stockholm, 2019a).

Ökad administration

Att det ökade fokuset på målstyrning leder till ökad administration för Regional utveckling är en återkommande utsaga bland de intervjuade cheferna vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen. Generellt framkommer det i intervjuerna att cheferna är positiva till det ökade samarbetet med regionledningskontoret. En av cheferna konstaterade följande:

Det har blivit ett mycket tätare samarbete mellan styrning och ekonomi [på regionledningskontoret] och vår förvaltning. [...] Vi har ett väldigt bra samarbete. (R10 2018)

Den nya styrningen på central nivå och samarbetet med regionledningskontoret innefattar att Regional utveckling behöver arbeta efter mer standardiserade former i styrningen eftersom de fyra verksamhetsområdena förväntas göra lika. Denna standardisering beskrevs i stort av de intervjuade som positiv eftersom de poängterade att det är både dyrt och ineffektivt att göra allt själv. En paradox är dock att samtidigt som det uppgavs en efterfrågan på minskad administration genom en mer centraliserad styrning, beskrevs den administrativa bördan öka. Detta eftersom de från regionledningskontoret initierade standardiseringarna inte beskrevs vara anpassade till Regional utveckling och att det därmed tillkom extraarbete som uppgavs skapa frustration. De intervjuade cheferna menade i samband med detta att medarbetarna framfört kritik mot den standardiserade styrningen. Ett exempel är den uppföljning och redovisning som ska skickas in års-, halvårs- och tertialvis. Det finns en standardiserad mall för hur detta ska återrapporteras och de intervjuade beskrev att mallen innefattar en återrapportering som är mycket omfattande och inkluderar mer än budgetuppgiften. En av cheferna vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen konstaterade att de standardiserade mallarna lett till ökad administration:

Det är massor av frågor i det som finns i delårs- och i årsrapporten. Men där har vi börjat lägga in mer redovisning, mer konkret och våra VP-uppdrag [verksamhetsplan]. Det ska vi göra ännu mer. Det är något som revisorerna har sagt att det vi kan bli ännu bättre på [...] Vi har skrivit att vi har gjort det här och det här enligt uppdraget. Men revisorerna tycker vi ska skriva ännu mer. Det kan vi väl göra, men någonstans ska vi hinna jobba också. Det är extremt mycket och det [...] är otroligt ineffektivt. Det är alldeles för mycket rapportering. [...] Det blir väldigt mycket tid som läggs på att skriva. Det är klart vi ska rapportera, men det behöver inte vara så här omfattande. (R4 2017)

Samma chef konstaterade vid en uppföljande intervju något år senare att arbetet med att effektivisera administrationen kanske inte gått som väntat eftersom det stjälar mycket tid från den dagliga verksamheten och det Regional utveckling har i uppdrag att arbeta med:

Jag blir så trött på det ibland. För det tar så mycket tid från det vi egentligen ska hålla på med. [...] men gud, det är så mycket... vi ska ha egna, lokala riktlinjer för allt. Nu skär man i och för sig ner antalet styrdokument och policyer, vilket är bra, men vi drunknar i administration. [...] Det finns en väldigt fördel att vara en egen förvaltning för det ger en tyngd i att man är representerad på samma sätt som trafikförvaltningen och hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Det säger någonting om vilken vikt man faktiskt ger frågorna. Så det är klart att det har sina fördelar också, definitivt. Men om man tittar på effektivitet, administration och kostnader är det inte det som är styrkorna och fördelarna. (R4 2018)

I intervjuerna med cheferna vid tillväxt- och regionplaneförvaltningen framkom det också att ingen vet vad det är som står i alla policydokument eftersom de både är för många, för detaljerade och för omfångsrika. Vidare framlades kritik mot att varje policy ska ha sin lokala variant. Att arbetet med att anpassa till exempel en policy på 120 sidor till den egna verksamheten beskrevs kräva en person på heltid för att administrera inklusive all uppföljning som är kopplad till olika policyer. En chef uttryckte följande om vad arbetet med policyer och den ökade administration genererar:

Alla verksamheter ska förhålla sig till de policyer som finns. Ibland ska man ta fram egna styrdokument utifrån övergripande policyer. När det finns 24 stycken, det kan du räkna ut själv. [...] Är man en stor förvaltning, eller är man en liten förvaltning, hur mycket tid har man att lägga på det och hur mycket kompetens har man. (R10 2017)

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de intervjuade pekar på att administrationen har ökat eftersom det är många mål och indikatorer som ska följas upp, inte bara i verksamhetsplanen utan också de mål som är kopplade till den regionala utvecklingsplanen, RUF 2050. Mål som följs upp kopplade till den regionala utvecklingsplanen är bland annat att jämföra tio europeiska storstadsregioner med varandra, bedöma regionens utveckling i förhållande till planens samlade konsekvensbeskrivning och koppla planen till Förenta Nationernas globala hållbarhetsmål, Agenda 2030 (United Nations, 2015). I intervjuerna framkom det också att i och med Regional utvecklings vidgade uppdrag och att man tagit över flera av Länsstyrelsens tidigare ansvarsområden har återrapporteringen blivit (ännu) mer komplex och omfattande. Regional utveckling ska nu inte bara återrapportera till Region Stockholm utan även till statliga myndigheter som till exempel Tillväxtverket och till näringsdepartementet eftersom Regional utveckling hanterar medel från dem.

Sammanfattning

Inom verksamhetsområdet Regional utveckling har totalt sex olika utsagor identifierats vilka summeras i tabell 4.1.

Tabell 4.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Regional utveckling

Utsagor	Innehåll
Ökad intern synlighet	Regional utveckling – ett eget verksamhetsområde. Ett eget mål i budgeten. Del av koncernledningen. Ökat fokus på RUFs 2050 i koncernen. Från landsting till region – regionala frågor i mer fokus.
Den regionala utvecklingsplanens betydelse i styrningen	Den viktigaste strategin i Region Stockholm. Det mest styrande dokumentet i Region Stockholm. Alla måste förhålla sig till regionala utvecklingsplanen. Inget styrande dokument. Regional utveckling tar för stort ansvar. Den regionala utvecklingsplanen lovar (för) mycket.
Mångfacetterad samverkan	Regional utveckling innebär samverkan. Samverkan på alla nivåer från regional till EU-nivå. Ökad samverkan inom Region Stockholm. Regional utveckling har ännu inte funnit formerna för samverkan internt.
Mål och uppdrag måste tolkas	Budgeten alltmer övergripande. Mål på flera nivåer som ska brytas ner. Krav på tydliga resultatmål och indikatorer. (För) många mål och uppdrag – vissa väljs bort. Otydligt formulerade mål och uppdrag. Finns utrymme att utveckla egna mål. Mål och uppdrag tolkas i egen styr- och målmodell.
Svårigheter att kvantifiera	Mål och indikatorer visar inte bredden på verksamheten. Mätbara indikatorer saknas i stor utsträckning. Svårt (omöjligt) att sätta kvantitativa mått. Svårt (omöjligt) att veta om målen uppnåtts.
Ökad administration	Målstyrning ger ökad administration. Ökat samarbete med regionledningskontoret. Ökad standardisering blir dyrt, ineffektivt och skapar extraarbete. (Mycket) omfattande rapportering. Minskad tid för daglig verksamhet. För många, detaljerade och omfattande policydokument. Fler mål ska följas upp till exempel koncerngemensamma, regionala, nationella och internationella.

Kapitel 5 – Verksamhetsområde Kultur

I detta kapitel kommer vi att fokusera på verksamhetsområdet Kultur. Till skillnad från övriga verksamhetsområden – Regional utveckling, Kollektivtrafiken, Hälsa och vård – är inte Kultur en obligatorisk verksamhet i en region. Kulturen styrs ytterst av regionfullmäktige och under den finns kulturnämnden. Kulturnämnden ska enligt reglementet främja kulturen inom Region Stockholm och i Stockholms län samt leda Region Stockholms verksamhet inom kulturområdet (Stockholms läns landsting, 2018f). Arbetet ska främja ett fritt och inkluderande kulturliv med hög kvalitet, där invånarna ska erbjudas en bredd av kulturupplevelser, folkbildning och kulturskapande (Stockholms läns landsting, 2018c). Kulturens ansvar omfattar främst att förmedla bidrag till olika konstformer och att driva arbetet med konstnärlig gestaltning. Kulturen är sedan 2019 även regionens arkivmyndighet (Stockholms läns landsting, 2018a).

Organisation

Organisatoriskt innefattas verksamhetsområdet Kultur av en operativ organisation, kulturförvaltningen, med cirka 120 anställda tjänstemän i form av handläggare, specialister och administrativ personal. Kulturförvaltningen ansvarar inför kulturnämnden som består av utsedda politiker vilka beslutar om orientering, ekonomiska resurser, mål och prioriteringar utifrån budgeten för Region Stockholm, den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, (Stockholms läns landsting, 2018b) och kulturstrategin (Stockholms läns landsting, 2017b).

De intervjuade återkom till att verksamhetsområdet Kultur vilar på två ben, ett internt och ett externt. I relation till detta beskrev en av cheferna vid kulturförvaltningen organisationen på följande sätt:

Verksamheten vilar på två ben, det ena med kultur som en integrerad del av landstingets [Region Stockholms] verksamheter där konsten i sjukvården är ett exempel och det andra som en strategiskt samordnande part i länets kulturliv. En del inåt och en del utåt. (R5 2018)

I intervjuer lyftes det fram att det interna benet fokuserar på Region Stockholms egna verksamheter och hur kulturen på olika sätt kan samverka och bidra till övriga verksamhetsområden genom investeringar i till exempel konstnärlig design och utsmyckning. Det beskrevs bland annat att stora satsningar på konst i hälso- och sjukvårdsmiljöer genomförts under senare år. Det externa benet inkluderar utdelning av stöd till organisationer och aktiviteter i regionen, ofta via ett ansökningsförfarande. Det handlar med andra ord om att dela ut medel till olika konstformer, till exempel musik, dans och film samt till utbildningsaktiviteter och samhällsliv. Här lyftes det fram att det krävs expertkunskaper för att kunna bedöma ansökningarna och fördela pengarna på ett korrekt sätt, särskilt för att fastställa att de ligger i linje med de övergripande strategiska målen. Stöden ska enligt de strategiska målen främja alla former av kultur, men särskilt barn och ungdomar som är prioriterade målgrupper. Det finns fastställda kriterier för stöden. Beslut om tilldelning av medel fattas av politikerna i kulturnämnden efter att

ansökningarna har granskats och förberetts av handläggare och specialister på kulturförvaltningen.

I samband med att Stockholms läns landsting blev en region beslöt politikerna att placera regionens arkivverksamhet inom verksamhetsområdet Kultur. En av cheferna vid kulturförvaltningen beskrev att antalet medarbetare fördubblades när de blev en arkivmyndighet:

Vi har också blivit arkivmyndighet [...] så vi har blivit väldigt, väldigt mycket större. Förra årsskiftet, 2017/2018 var vi väl 56, nu är vi 120. Vi har också fått in några länskulturfunktioner som vi bara gav bidrag till, både dans och regionbibliotek, är en del av oss nu. (R5 2018)

De intervjuade cheferna vid kulturförvaltningen uttryckte dock en viss kritik rörande att de också ska vara en arkivmyndighet eftersom denna roll inte passar in i verksamhetens två ben, det externa och det interna.

Utsagor om den strategiska styrningen

I detta avsnitt har vi likt föregående kapitel om Regional utveckling fokuserat på att återge de återkommande utsagor som framkommit om den strategiska styrningen inom verksamhetsområdet Kultur. Utsagorna baseras på de intervjuer vi har genomfört med chefer vid kulturförvaltningen, politiker och med tjänstemän vid regionledningskontoret. Vi har kompletterat utsagorna med dokument som är relaterade till den strategiska styrningen av kulturenheten och de utsagor som lyfts fram i intervjuerna.

Ökad intern synlighet

En av de mest återkommande utsagorna i intervjuerna är kopplade till att verksamhetsområdet Kultur har fått en ökad intern synlighet. Det framkom att i samband med att den strategiska styrningen ändrades i Region Stockholm fick Kultur en tydligare position som ett av de fyra verksamhetsområden. Kulturen har formellt även tidigare varit ett verksamhetsområde men det har inte alltid synliggjorts, varken internt eller externt. Bland annat återfanns inte Kulturen på regionens webbplats (våren 2017) och verksamhetsområdet Kultur saknade egna styrande dokumentet. En av tjänstemännen på regionledningskontoret beskrev att:

Kultur har hittills inte haft ett enda styrdokument. [...] Det finns övrigt att önska. Här [visas en bild från webbplatsen] kan man se våra kärnverksamheter men här hittar vi inte kulturen för det finns inte ett enda dokument. Jag har skannat flera gånger och frågat men hur styr ni er verksamhet. Jag har inte riktigt fått svar på det. (R1 2017)

Att betrakta Kultur som ett eget verksamhetsområde har dock varit en omstridd fråga. Några av de intervjuade gav uttryck för att regionen överhuvudtaget inte ska hålla på med kultur och andra lyfte fram att kulturfrågorna i allra högsta grad är viktiga. En av de intervjuade politikerna konstaterade följande:

[D]et har alltid varit en fråga i regionen om varför vi ska hålla på med kultur. En del tycker [det är mycket tveksamt] och andra tycker att det är superviktigt. Jag

tillhör väl de som tycker att det är viktigt. Så det var helt enkelt ett beslut som vi fattade i fullmäktige någon gång i någon politisk förhandling att nu får det vara slutdiskuterat om kulturen är viktig eller inte så då började vi beskriva det som en kärnverksamhet. (R39 2019)

Att verksamhetsområdet Kultur tydligare inkluderats i den strategiska styrningen har gett dem en ökad synlighet inte bara internt utan också externt genom att de nu finns med på Region Stockholms webbplats som ett verksamhetsområde, som en egen förvaltning och med en egen nämnd. År 2019 fanns det även länkar till olika styrdokument som till exempel kulturstrategin på webbplatsen.

Som helhet beskrev de intervjuade att det i mål- och budgetdokumentet för Region Stockholm (Stockholms läns landsting, 2016a), där Kultur för första gången 2017 har ett eget mål, har gett verksamheten en ökad synlighet och legitimitet i koncernen, en ökad synlighet internt genom att betraktas som en betydande resurs för de andra verksamhetsområdena, vilket en av cheferna på verksamhetsområde Kultur uttryckte på följande sätt:

Det finns både en risk och en lockelse i att ha en egen ”butik”. I budgeten står sedan flera år att kulturförvaltningen ska vara den huvudsakliga kulturpolitiska resursen och det gör att vi har helt nya vägar in i de större förvaltningarna. (R5 2017)

Samma chef beskrev något år senare att Kulturen också fått en ökad synlighet internationellt eftersom det ekonomiska utrymmet varit mycket gynnsamt, vilket bidragit till att de positionerats som en av norra Europas största kulturaktörer:

Den där procentregeln där ligger vi väldigt högt för egentligen handlar procentregeln om en procent och här har SLL [Region Stockholm] bestämt sig att det ska vara från en till två procent Vi ligger högre än de flesta andra och vi är norra Europas största konstaktör genom de stora byggnaderna, NKS [nya Karolinska sjukhuset] och alla andra sjukhus som byggs om. (R5 2018)

De intervjuade berättade att det finns ett politiskt beslut att en till två procent av kostnaderna för regionalt finansierade byggnader ska investeras i konstnärlig design och utsmyckning. Det är verksamhetsområdet Kultur som ansvarar för att detta görs inom alla verksamheter utom inom Kollektivtrafiken som själva ansvarar för den konstnärliga gestaltningen av till exempel tunnelbanor. Det beskrevs hur stora investeringar i hälso- och sjukvårdsmiljöer genomförts, i till exempel sjukhusbyggnader. Denna utveckling beskrevs av de intervjuade ha förstärkt kulturens roll i Region Stockholm som partner till de andra verksamhetsområdena och framförallt till verksamhetsområdet Hälsa och vård. En intervjuad politiker lyfte specifikt fram att verksamhetsområdet Kultur är viktigt internt för flera av de andra verksamhetsområdena, särskilt Kollektivtrafik och Hälsa och vård:

Kulturen, det tänker man kanske inte på, men de har jätteviktiga funktioner både i kollektivtrafiken och i sjukvården. I kollektivtrafiken bidrar de till trivsel, upplevelse av helheten, trygghet. I sjukvården kan de bidra till läkningen både genom den kulturella utformningen av väntrum, behandlingslokaler men också till att om man är ineliggande att det finns bokutlåning, kulturaktiviteter. Så den

[Kulturen] har viktiga roller även för kärnverksamheten och som stödande till kärnverksamheten. (R25 2019)

Standardiserad styrning medför utmaningar

En annan återkommande utsaga i intervjuerna i verksamhetsområdet Kultur är att den alltmer standardiserade styrningen medför utmaningar. I linje med den strategiska styrningen som fastställts på övergripande regional nivå och som bygger på ett koncerntänk blir det viktigt att anamma ett holistiskt och mer standardiserat tillvägagångssätt där alla verksamhetsområden arbetar mer likartat. I relation till detta har Region Stockholm stärkt målstyrningen, vilket inkluderar bland annat att gemensamma riktlinjer, policyer och processer för alla verksamheter utarbetas. En chef på kulturförvaltningen beskrev följande om styrningen i koncernen:

Det är en ambition som ska genomsyra koncernen att det finns en samsyn, gemensamma riktlinjer, policyer och processer. Det är inte kärnverksamheterna som författar mallarna. Det är många mål och uppdrag som styr min verksamhet, men bara tre av 18 som är kulturspecifika. (R5 2018)

Citatet pekar på är att de standardiserade processerna på koncernnivå, som varje verksamhetsområde måste följa, inte nödvändigtvis möter upp de specifika förutsättningarna som finns i Kulturen. I citatet beskrivs att endast ett fåtal, tre av 18, av alla mål har relevans för Kulturen. De intervjuade lyfte även fram att de standardiserade processerna lett till en ökad administrativ börda. Som ett litet verksamhetsområde har Kulturen begränsade administrativa resurser och de har ingen egen administrativ avdelning, vilket de större verksamhetsområdena har det vill säga Kollektivtrafik och Hälsa och vård. En av cheferna vid kulturförvaltningen konstaterade följande om den ökade administrativa bördan:

Det har blivit fler och fler policyer. [...] Sådana kan för små förvaltningar vara ganska tunga att bära. Är man flera hundra kan någon ägna sig åt hållbarhetsfrågor eller åt jämställdhetsfrågor som en del av en tjänst, men har man tre ekonomer [totalt] kan man inte riktigt det. [...] Det är en utmaning att förhålla sig till alla de här, samtidigt som det inte får ta över i förhållande till kärnverksamheterna. Så det är [viktigt] att hitta balansen. (R5 2017)

En annan av cheferna poängterade att den ökade administrativa bördan gjort verksamheten mindre effektiv och att kostnaderna ökat:

Att effektivisera administrationen och frigöra resurser till verksamheten, det är jättetydligt och det är det politiken säger att vi ska göra. Hur sjutton går det ihop med att man trycker ner hela rastret av mål som vi ska sitta och besvara från den centrala nivån. Vad kostar det, jo det kostar administrativa resurser. [...] Någon ska jobba med det här och skriva om [till exempel] social hållbarhet. Jag tänker att allt nämnden gör handlar om social hållbarhet. Vad är stödet till ungdomsorganisationer, stöd till ungas egen organisering – social hållbarhet? Vad är ytterst kultur – social hållbarhet [...] Är det någonting som går snett där då tar man ett enskilt mål och trycker ner det hela vägen istället för att tänka att verksamhetens mål, det är de som är viktiga för verksamheten. Sedan ligger de här och är viktiga för en helhet och då ansvarar vi på helheten för att följa upp och styra mot den. (R34 2019)

Som konstaterats i tidigare kapitel har Region Stockholm valt att anamma en strategisk styrning som bygger på målstyrning främst via dokument som budgeten, den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, (Stockholms läns landsting, 2018b) och kulturstrategin (Stockholms läns landsting, 2017b). I dessa dokument finns vision, mål och indikatorer beskrivna (se kapitel 3). Av dessa tre styrdokument hänvisade de intervjuade cheferna till att budgeten är det viktigaste styrdokumentet:

[Det är] budgeten som styr, det har alltid varit och kommer alltid att vara. (R30 2019)

Trots att budgeten positioneras som det viktigaste styrdokumentet är det inte fullt så enkelt eftersom budgeten i praktiken är ett styrdokument bland flera andra. Ur ett styrningsperspektiv utmanar både den regionala utvecklingsplanen och kulturstrategin budgeten när man vid Kulturen ska operationalisera målstyrningen. Till exempel återkommer de intervjuade till att den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, haft en stor genomslagskraft i Kulturen eftersom kulturstrategin är kopplad till den och dess mål. I kulturstrategin exemplifieras bland annat hur verksamhetsområdet Kultur kan bidra till att uppfylla mål som att möjliggöra erfarenhet, att vara en länk som bidrar till ökad demokrati och förbättrar miljön och gör arbetsmarknaden starkare. De första två målen kan tolkas som vad Kultur som verksamhetsområde kan göra för invånarna (livsvärden) och samhället (demokratiutveckling), medan de andra två uttrycker vad Kultur kan bidra med när det gäller entreprenörskap och arbetsmarknad (tillväxt- och hållbarhetsutveckling). En av tjänstemännen vid regionledningskontoret positionerade också kulturstrategin som en understrategi till den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, på följande sätt:

Nu arbetar man i den nya RUFSS:en [den regionala utvecklingsplanen] och i den ingår flera understrategier och där håller man nu på och jobbar med en regional kulturstrategi. (R1 2017)

I intervjuerna framkom det att Kulturen tidigare mer eller mindre varit utan strategisk styrning, men att detta ändrades under 2017 när de började samarbeta med regionledningskontoret om att formulera och fastställa strukturer för verksamhetsområdets styrning. En av tjänstemännen på regionledningskontoret uttryckte följande där hen 2017 beskrev att de håller på att arbeta fram styrdokument för Kulturen:

[Kulturen] håller på och jobbar med det nu – en regional kulturstrategi eller ett regionalt kulturprogram. Vi håller på och bygger upp den där strukturen. (R2 2017)

Citatet pekar på att strukturer för styrningen började byggas upp 2017, bland annat genom utvecklandet av en kulturstrategi som beskrevs avspegla en vilja att ge kulturfrågor en större plats såväl i samhällsutvecklingen som internt inom organisationen. Gällande arbetet med att ta fram den slutliga kulturstrategin poängterade de intervjuade vikten av att Kultur också samarbetade internt med verksamhetsområde Regional utveckling eftersom de är ansvariga för att ta fram den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050 och de mål som formulerats i planen vilka kulturstrategin är relaterade till och sprungna ur.

Krav på kvantifierbara indikatorer

Då verksamhetsområdet Kultur mer eller mindre har varit utan strategisk styrning före 2017 beskrevs arbetet med målstyrning som ovan. En återkommande utsaga var att den nya styrningen innefattar en komplex målstruktur med krav på kvantifierbara indikatorer, vilka lyftes fram som svårt att formulera inom verksamhetsområdet Kultur. En tjänsteman på regionledningskontoret förklarade att de enda mål som funnits för Kulturen är de som funnits i kulturnämndens lokala budget:

Det är de [målen i kulturnämndens budget] som fått vara styrande. Om du tittar på hur budget 2017 ser ut och kapitlet som handlar om kulturen är det kapitlet mycket mer som en strategi i sig jämfört med hur till exempel hälso- och sjukvårdskapet är skrivet. Egentligen handlar det om att kunna plocka ut det. De [politikerna] har haft ett behov av att styra genom budgeten och budgeten är det viktigaste styrdokumentet för landstinget [Region Stockholm]. (R1 2017)

De intervjuade pekade på att kulturnämnden tidigare hade i uppdrag att fastställa budgeten för Kulturen men att styrningen förändrats genom kravet att de ska ansvara för att årligen ta fram, besluta och fastställa en verksamhetsplan i enlighet med regionstyrelsens riktlinjer. I budgetdokumentet för 2019 formuleras det så här:

Kulturnämnden ska, utifrån fullmäktiges satta mål, i sin verksamhetsplan definiera egna målvärden utifrån sin verksamhet för att bidra till måluppfyllelsen. Nämnden kan bryta ner [de koncerngemensamma målen] i egna mål och aktiviteter som behöver genomföras för att uppnå [de koncerngemensamma] målen. (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 126)

I sin verksamhetsplan ska Kulturen således, baserat på målen som beslutats i regionfullmäktige, definiera målvärden utifrån sin verksamhet för att bidra till måluppfyllelsen. Formuleringen öppnar för att Kulturen, när de ska bryta ned delmålen i budgeten, kan utveckla egna mål och aktiviteter som krävs för att uppnå delmålen och de övergripande målen i budgeten. I budgeten anges de ekonomiska ramarna och inriktningen för vad verksamheten ska uppnå. I budgeten för 2019 framkommer det att Kulturen i sitt arbete med verksamhetsplanen ska bryta ned sju mål och mäta 12 indikatorer (Region Stockholm, 2018a).

En av cheferna lyfte fram att de på Kulturen, varken från förvaltningens eller från nämndens sida, kan påverka de övergripande målen och att de framtagna indikatorerna måste ha en koppling till dessa mål:

[Från och med] i år [2019] finns det ytterligare en parameter som heter indikatorer. Indikatorerna tar vi inte fram själva utan de är kopplade till de [koncern]övergripande målen. [...]. Varje indikator är kopplad till ett delmål och sedan till ett övergripande mål. Ofta kan det vara kopplat till en siffra, si och så många procent är nöjda med någonting. (R30 2019)

Alla fyra verksamhetsområden har ett eget överordnat mål i budgeten för 2019 där Kulturens övergripande mål är ”fri kultur för upplevelser, möten, bildning och delaktighet” (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 125). Det övergripande målet bryts sedan ned i tre delmål (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 125):

- Strategiskt samordnat kultur- och föreningsliv
- Kultur och konstnärliga uttryck som integrerad del av regionens verksamheter för välbefinnande och trygghet
- Kulturupplevelser, möten och bildning bidrar till en god livsmiljö i en tillgänglig Stockholmsregion.

I budgeten för 2019 framkommer det att det första delmålet är kopplat till den inriktning som har beslutats av regionfullmäktige, att Kulturen ska stärka sin roll som samordnare av de kulturaktiviteter som sker i regionen och vara drivande och skapa dialog mellan kommuner, kulturutövare och andra organisationer. Det lyfts även fram att indikatorer ska utvecklas för de andra två delmålen. För det andra delmålet specificeras genom att indikatorn ska mäta kulturupplevelsens bidrag till ökat välbefinnande hos patienter och medarbetare. Det framkom dock i intervjuerna att det är mycket arbete kvar med att utveckla alla indikatorer för de tre delmålen i budgeten. Det är svårt att hitta bra, kvantifierbara indikatorer som speglar målen och som kan följas upp (se även dokumentanalysen kapitel 4) och det beskrivs som svårt att operationalisera strategiska mål. En indikator som utvecklats är att mäta den andel kommuner som anser att Region Stockholm på ett tydligt sätt strategiskt samordnar länets kultur- och föreningsliv. Indikatorn fastställdes med ett målvärde på 75 procent. Trots att indikatorn inte gick att säkerställa beskrevs budgetmålet vara uppfyllt i årsbokslutet 2018:

Kulturnämnden gör bedömningen att målet uppnås för 2018 [...] Den enkät som skickades ut under hösten till länets kommuner hade för låg svarsfrekvens för att säkerställa ett rättvisande resultat. Däremot får kulturnämnden fortlöpande många positiva återkopplingar i sina kontakter med kommunerna. (Region Stockholm, 2019a s. 64)

En av de intervjuade politikerna lyfte fram att Kultur saknade erfarenhet av att arbeta med såväl mål som mätbara mått och indikatorer:

Vi har inte jobbat så mycket med våra indikatorer tidigare. Det är lite nytt, jag har efterfrågat det men det är först under det här året [2019] som det har blivit en riktig diskussion om det. Den diskussionen fördes framförallt under våren [2019] samtidigt som vi började prata om vad som är viktigt till nästa års budget. Sedan kom budgetdokumentet, alltså tjänstemännens utkast till budget, i augusti. Hela tanken med att vi skulle börja prata mål och indikatorer var att det är en bärande del i utvecklingen av själva budgetdokumentet. Så var tanken. (R39 2019)

Generellt uttryckte flera av de intervjuade, både tjänstemän och politiker, att det är svårt att mäta kultur och konstaterade att kultur inte är mätbart på samma sätt som till exempel verksamhetsområdena Kollektivtrafik eller Hälsa och vård. En chef uttryckte också en oro gällande politikernas intresse för mätbara prestationsmått i form av indikatorer och att det är mycket viktigt att politikerna har förtroende för den expertis och de professionella bedömningar som görs inom respektive verksamhetsområde:

Det spelar egentligen inte större roll de här målen, för det som till syvende och sist är [avgörande är] att här sitter 100 personer med ungefär tio års erfarenhet var och en och några med 20–30 års erfarenhet [på verksamhetsområde Kultur]. Det är

deras samlade bedömning som kommer att vara det som är det mest vägledande. Det är vår samlade kompetens, det är vår samlade omvärldsbevakning, vår förmåga att lyssna in det som politiken vill. Men så kommer någon [från politiken] och säger att det ska vara 70 procent dialog med kommunerna [...], 70 procent barn och unga, ja, ja, ja, men det är inte fokus, utan fokus är vår expertis. [...] Men att säga det är som att öppna ett avgrundsdykt identitetsvrål. Men hur vet du att du har gjort ett bra jobb, det är just mina 30 års erfarenhet. [...] Det är som en kompott, det är lite sådant, det är lite skärgård och lite innerstad, det är lite nytt, det är lite gammalt, det är lite stabilt, det är barn och unga, allt det här gör att det är ett bra jobb. (R5 2018)

Samma chef uttryckte också en oro att kraven på mätbarhet kan ha en negativ inverkan på mer långsiktiga samhällsvärden:

Är det viktigare att vi stödjer en festival som har 10 000 besökare [...] eller ska vi stödja en konsert där det sitter 50 personer i publiken. Vilken av de två är mest prioriterad? Då har vi guidelines utifrån de olika strategidokumenterna som nämnden tagit fram. Men är det så att den där festivalen på 10 000 kanske skulle klara sig själv, men den där mycket smalare kultur... den kanske betyder någonting för musiken om 20 eller 30 år. [...] Det där ställer sina specifika utmaningar helt enkelt. (R5 2018)

Det är inte bara målen i den regionala utvecklingsplanen, kulturstrategin och budgeten som verksamhetsområdet Kultur ska förhålla sig till utan det finns också nationella kulturpolitiska mål (Regeringen, 2009, s. 28f):

- Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.
- Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.
- Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

De nationella kulturpolitiska målen beskrivs även i termer av självständighetsmålet, delaktighetsmålet respektive samhällsmålet (Kulturanalys 2019) och att även dessa kulturmål är svåra att kvantifiera och mäta. Men även om måluppfyllelsen kan vara svår att bedöma ska de nationella kulturpolitiska målen prägla den offentligt finansierade kulturen och risker och hinder ska identifieras. Ett exempel som tas upp i intervjuerna gällande risker är relaterat till självständighetsmålet och att villkoren för att erhålla medel riskerar bli för politiskt färgat. En annan risk, eller utmaning, är svårigheten att mäta utvecklingen gentemot samhällsmål. Här lyfte myndigheten för Kulturanalys (2019) fram att det är viktigt att tänka i termer av samhällsmål och hur artistisk och kulturell kompetens kan påverka andra delar av samhället och långsiktiga samhällsvärden.

Extern samverkan är en förutsättning

En ytterligare återkommande utsaga i relation till verksamhetsområdet Kultur är att extern samverkan är viktigt. I Region Stockholm har Kulturen flera finansieringskällor och man samverkar med många externa aktörer. Detta betyder att medarbetarna inom verksamhetsområdet inte har någon direktkontakt med invånarna, de som konsumerar

kultur. I intervjuerna framkom det att detta ibland har varit svårt att förstå för tjänstemännen på till exempel på regionledningskontoret. Speciellt när det gäller att fastställa kvantitativa indikatorer. En av cheferna på kulturförvaltningen förklarade följande:

Det har varit jätte viktigt att skapa en förståelse centralt hos Region Stockholm, om vem vi är till för. Vi är självklart till för medborgarna i det här länet, men vi agerar inte gentemot medborgarna, utan vi agerar genom kommunerna eller genom kommunaktörer. Det har varit lite svårt att förklara styrningsmässigt. [...] Vi agerar i samverkan med andra. Vi kan inte riktigt mäta hur många barn och unga det var som såg den där teaterföreställningen, för det är liksom snäppet bort från oss. [...] Sedan ger vi bidrag till teatrar som kan redovisa det, men att skapa en förståelse för den skillnaden är viktigt. (R5 2017).

Både i framtagandet av kulturstrategin och dess implementering betonades samverkansprocesser och samverkansprojekt som involverar regionens kommuner, kulturfunktioner och kulturskapare, näringslivsutvecklare och representanter från föreningsliv och folkbildning. Kulturstrategin, beskrevs i intervjuerna, underlätta samarbete, dialog och samsyn mellan regionala och nationella aktörer inom offentlig, privat och ideell sektor. Detta öppnar för att externa intressenter kan få ett ökat inflytande i diskussioner om vilket värde kulturen kan och ska skapa, på vilket sätt och hur det ska följas upp. En av cheferna på kulturförvaltningen uttryckte följande:

[För att] omsätta kulturstrategin i praktiken, det vill säga göra verkstad av den behövs dialog med kommunerna i regionen och det fria kulturlivet. Så under våren [2019] har vi iscensatt den eller ”stageat den”, testat en modell för hur de dialogerna kan se ut. Vi har genomfört dialoger med alla 26 kommuner, det vill säga vi har samlat dem, grupperat dem vid tre olika tillfällen. Sedan har vi fört dialog med det fria kulturlivet. (R34 2019)

I den slutliga kulturstrategin från 2018 tillkom det att Region Stockholm ska lyfta fram kultursektorns potential som regional utvecklingsaktör:

Genom kulturstrategin för Stockholmsregionen vill Stockholms läns landsting [Region Stockholm] synliggöra hur sociala och kulturella värden i samverkan kan bidra till en god livsmiljö för regionens invånare samt lyfta fram den potential som konsten och kulturen har som regional utvecklingsfaktor. (Stockholms läns landsting, 2017b, s. 2)

Trots återkommande utsagor om vikten av extern samverkan har Region Stockholm av sagt sig från att ingå i den nationella kultursamverkansmodellen⁸ trots påtryckningar från staten:

Nämnden skiljer sig från andra kulturnämnder i andra regioner avseende vilket uppdrag man har. Vi [Region Stockholm] är inte heller en del utav den samverkansmodell som finns i andra regioner. Det skiljer oss också. Det är väl en fråga som... den är inte jättehet mer än någon gång om året när frågan kommer från staten, ska ni gå in den här [samverkansmodellen] då blir det alltid lite surr om det. Det är nog olika syn i kommunerna kring det här men Stockholms stad är väldigt

⁸ www.kulturradet.se, nedladdat 200415.

starkt emot att vi skulle gå in i samverkansmodellen. Det skiljer oss från andra regioner. (R39 2019)

Ökad politisk styrning skapar utmaningar

Det finns slutligen en återkommande utsaga om ökad politisk styrning i Region Stockholm och i verksamhetsområdet Kultur, trots att det i intervjuer och dokument framkommer att den nya strategiska styrningen ska syfta till såväl decentralisering som mindre byråkrati. De intervjuade beskrev till exempel vid flertalet tillfällen att politikerna är involverade i frågor på detaljnivå. En av cheferna på kulturförvaltningen berättade att de tidigare haft egna budgetar i nämnderna men att de från 2019 nu ska jobba med verksamhetsplaner och i samband med detta förekommer det detaljstyrning:

[Den nya] mallen kom i dag [december 2018]. [...] Jag tolkar det som att det som hette slutlig mål och budget för kulturnämnden, har ersatts av en VP [verksamhetsplan]. [...] Nämndens, bolagets mål, indikatorer, uppdrag, aktiviteter, målvärden, avtal, överenskommelser, verksamhetstal, interkontrollplan, möjligheter och risker, regelefterlevnad. [...] Aktiviteter har inte funnits till exempel tidigare i den slutliga budgeten. [...] det är väldigt tabellartat. [...] Här ska vi beskriva våra aktiviteter. Avtal, här kommer det att vara noll för mig, i princip. Verksamhetstal, det är ganska mycket noll också. Så den blir ganska anemisk [...]. Det är inte mycket de skriver om kultur [...]. Det är märkligt inom landstinget [Region Stockholm] [...] att å ena sidan är politiken långt, långt inne i olika bestyr och kan ni ändra på det här, å andra sidan var är tjänstemännen i det här. [...] ibland kan det vara renarama felaktigheter. (R5 2018)

Det ska finnas en dialog mellan tjänstemännen och politikerna gällande budgeten och verksamhetsplanens innehåll men det är politikerna som skriver den slutgiltiga texten och det är de som fattar besluten. Målen i budgeten bryts ned i en verksamhetsplan på nämndnivå och beskrivningen var att det är politikerna som äger målen på både regionalnivå (regionfullmäktige) och verksamhetsnivå (kulturnämnden). Innehållet i verksamhetsplanen tas dock fram och förbereds av tjänstemännen på kulturförvaltningen. Detta betyder i realiteten att styrningen är uppbyggd utifrån idén om ett nära samarbete mellan politikerna i kulturnämnden och de högsta cheferna i kulturförvaltningen. I relation till detta uttryckte en av cheferna vid kulturförvaltningen en oro för detaljstyrning:

[P]olitiker och de högsta tjänstemännen har ett väldigt nära samarbete, det är lite ovanligt. [...] Här har man löpande, dagliga kontakter. Inte jag men förvaltningschefen har det, väldigt nära kontakter med politikerna. [...] Sedan kommer någon politiker och säger nej så gör vi inte utan vi gör på ett annat sätt istället. (R30 2019)

Generellt är de intervjuade positiva till dialogen och interaktionen med politikerna men som citatet ovan visar orsakar det också problem ibland. En chef menade att denna problematik – att interagera med politiker – är speciellt framträdande när det gäller målformuleringar och fastställandet av mätbara indikatorer. En chef vid kulturförvaltningen förklarade följande:

Det är väldigt positivt med dialogen [med politiken] för att förklara vår verksamhet och skapa en förståelse kring våra utmaningar. [...] Sedan får man förhålla sig till

politikens beslut. Det är klart att målet om 70 procent barn och unga, det är väldigt styrande [och] då kanske vi bara vänder oss till barnteatergrupperna i länet. [...] Kan man vara en relevant kulturpolitisk aktör om man fokuserar så? (R5 2017)

Det som intervjupersonen pekade på i citatet är att tjänstemännen vid kulturförvaltningen, måste tolka och göra egna bedömningar utifrån de mål och indikatorer som politikerna fattar på regional nivå. En av de högre uppsatta politikerna i regionen poängterade dock att det är viktigt att politikerna inte går ut och fattar beslut i den operativa verksamheten men att tjänstemännen också behöver förstå att det finns en skillnad mellan att informera sig om vad som sker i den dagliga verksamheten genom till exempel studiebesök och att detaljstyra verksamheten:

Men det måste man nog ifrån de högre tjänstemännens sida se en skillnad på vad som är studiebesök [...] som alla partier ägnar sig åt för att faktiskt ha ”örat mot rälisen”. Vad pratas det om och en annan är om man ger styrsignaler. Alltså vi ska aldrig gå ut och fatta beslut på golvet. [...] Dessutom måste alla förstå att om det är oppositionen [som besöker verksamheten], de bestämmer ingenting. Det är majoriteten som bestämmer. Att man [politiken] informerar sig om vad som sker i kollektivtrafiken, på kulturen eller inom sjukvården – det vore tjänstefel om vi inte hade koll på verksamheten. (R25 2019)

När det gäller detaljstyrning framkommer det också en kritik riktad mot tjänstemännen på regionledningskontoret att de inte förstår den operativa verksamheten och vilka mål och indikatorer som är relevanta för Kulturen. En chef vid kulturförvaltningen uttryckte detta på följande sätt:

RLK [regionledningskontoret utvecklar indikatorer som] sedan kommer till oss och vi får en chock när vi ser dem [...] [Om vi ska göra] allting kommer det att kräva att min personal får sluta göra något som har med verksamheten [att göra], då får de [bara] sitta och mäta och göra enkäter till kommuninvånare [...] [Ett exempel på en knepig indikator är att vi] ska fråga kulturlivets aktörer och kommunerna i hur hög grad de tycker att vi bidrar till kulturupplevelser. Jag tycker det är problematiskt för vad ska de svara på det. [...] Vi försöker hantera det ganska pragmatiskt och säga att vi har de här dialogerna med kulturlivet eller med kommunerna, efter dialogsamtalen har vi en enkät. (R34 2019)

Det beskrevs också att det finns ett rejält avstånd mellan Kulturen och tjänstemännen som arbetar på regionledningskontoret. Bland annat framkom ett bristande förtroende för den kompetens som finns på regionledningskontoret avseende till exempel styrningsfrågor och att de detaljstyr verksamheten. En av cheferna på kulturförvaltningen beskrev följande i relation till detta:

Jag tror att det är bristande kompetens på regionledningskontoret, det märker jag när jag har dialog med dem. De har inte den kompetensen kring de här frågorna helt enkelt, verksamhets- och resultatstyrning, det har de inte. [...] därför vi har haft dialoger och många möten med RLK [regionledningskontoret] om målen och indikatorerna, hur de ska formuleras. [...] man märker att de inte vet riktigt vad de pratar om fullt ut och det har varit ett problem. (R30 2019)

Sammanfattning

Inom verksamhetsområdet Kultur har totalt fem olika utsagor identifierats vilka summeras i tabell 5.1.

Tabell 5.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Kulturen

Utsaga	Innehåll
Ökad intern synlighet	Lyfts fram som eget verksamhetsområde. Fått eget mål i budgeten. Finns med på webbplatsen. Utvecklat en kulturstrategi. En- till tvåprocentmålet har lett till ökat internt samarbete.
Standardiserad styrning medför utmaningar	Krav på att följa gemensamma riktlinjer, policyer och processer. Fler mål ska följas upp. De flesta målen i budgeten har ingen, eller liten, relevans för kulturen. Ökad administrativ börda ger minskad effektivitet och ökade kostnader. Fler områden ska mätas och följas upp.
Krav på kvantifierbara indikatorer	Har inte arbetat med målstyrning och indikatorer tidigare. Svårt att formulera kvantifierbara indikatorer. Många mål och ännu fler indikatorer från regional till internationell nivå. Många mål saknar indikatorer – svårt att bedöma om målen är uppfyllda. Kulturverksamhet är särskilt svårt att mäta. Kvalitativa och professionella bedömningar kommer i skymundan. Mätbarhet kan inverka negativt på långsiktiga samhällsvärden.
Extern samverkan är en förutsättning	Olika kulturformer ska stödjas och finansieras. Samverkar med många olika aktörer internationellt, nationellt, regionalt och lokalt. Kulturen agerar genom andra, det vill säga har ingen kontakt med slutanvändaren. Dialog med andra finansiärer av kulturverksamhet. Kulturen är en regional utvecklingsaktör.
Ökad politisk styrning skapar utmaningar	Politisk detaljstyrning. De flesta koncerngemensamma målen inkluderar inte kulturverksamhet. Trots nära samarbete gör politiker sista minuten-ändringar. Politiker har svårt att förstå kulturverksamhet och dess utmaningar. Ökad detaljstyrning genom mätningar.

Kapitel 6 – Verksamhetsområde Kollektivtrafik

Det tredje verksamhetsområdet i Region Stockholm vi har analyserat är Kollektivtrafiken. Enligt lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) ska det inom varje län finnas en kollektivtrafikmyndighet. I Region Stockholm har ansvaret tilldelats verksamhetsområdet Kollektivtrafik. Varje dag gör 800 000 resenärer över 2,9 miljoner resor med kollektivtrafiken i Stockholm. Kollektivtrafiken ska enligt reglementet svara för trafikplaneringen av, och löpande följa upp, kollektivtrafiken och bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken (Stockholms läns landsting, 2018f). Kollektivtrafiken har som basuppdrag att upphandla och utveckla kollektivtrafiken utifrån såväl resenärernas som regionens behov, i vad som beskrivs i verksamhetsplanen som ett välskött, robust system och inom givna ekonomiska ramar (Region Stockholm, 2018b). För att nå uppsatta mål avseende såväl trafikleverans som underhåll och utveckling av trafiksystemet, är verksamhetsområdet Kollektivtrafik således beroende av sina leverantörer. Detta medför styrning, övervakning, kontroll och uppföljning av verksamheter som bedrivs av utförare.

Organisation

Kollektivtrafiken är det näst största verksamhetsområdet inom Region Stockholm och innefattas av två nämnder, trafiknämnden och färdtjänstnämnden och två förvaltningar, trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana. Kollektivtrafiken styrs ytterst av regionfullmäktige. Regionfullmäktige beslutar om inriktning, ekonomiska förutsättningar och prioriteringar vilka fastställs i den övergripande budgeten för Region Stockholm, det regionala trafikförsörjningsprogrammet (Region Stockholm, 2017) och den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050 (Stockholms läns landsting, 2018b). I ett internt dokument beskrev chefen vid trafikförvaltningen relationen till politikerna på följande sätt:

Jag har en stor respekt för demokratins fundament. Vi arbetar i en politiskt styrd organisation, där politikerna är valda av invånarna i länet. Vi får våra uppdrag av politikerna och vi måste ha en stor respekt för de avvägningar politikerna gör, då de ofta har ett större perspektiv att ta hänsyn till än en effektiv kollektivtrafik. (Region Stockholm, 2018c, s. 4)

Inom Kollektivtrafiken är trafikförvaltningen störst med cirka 800 tjänstemän (Region Stockholm, 2018c). Trafikförvaltningen, liksom förvaltningen för utbyggd tunnelbana, arbetar på uppdrag av trafiknämnden. Trafikförvaltningen planerar för de investeringar i kollektivtrafiken som fullmäktige har beslutat om och upphandlar entreprenörer som genomför dem. Som beställarorganisation har trafikförvaltningen i uppdrag att bedöma behovet av kollektivtrafik och därefter upphandla tjänster från olika entreprenörer som till exempel ska leverera trafiken, men också sköta fordon, stationer, spår samt depåer. Förvaltningen för utbyggd tunnelbana planerar, projekterar och upphandlar byggnation av ny tunnelbana. I uppdraget lyfts det även fram att planering och projektering av ny fordonsdepå, liksom upphandling av signalsystem och vagnar ingår. Färdtjänstnämnden ansvarar för färdtjänsten i Region Stockholm och har som uppdrag att följa upp ingångna

avtal med entreprenörer och samverka med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning och pensionärer.

I intervjuer och dokument beskrivs verksamhetsområdet Kollektivtrafik som en kompetensintensiv verksamhet. I relation till detta uttrycktes en viss oro gällande att rekryteringstakten troligen kommer fortsätta att vara hög, eftersom medarbetare är attraktiva på arbetsmarknaden och därför uppmuntras en intern rörlighet för att utveckla medarbetare och kunna behålla dem längre. Trafiknämnden har vid framtagandet av en internkontrollplan bland annat gjort en riskanalys och då identifierat bristande kompetensförsörjning. För att minimera risken med kompetensförsörjning framkom det att trafikförvaltningen arbetar i riktning mot målet att vara en attraktiv arbetsgivare genom kvalitetssäkring av till exempel HR-processer. I samband med detta har en rad åtgärder initierats, exempelvis har ett nytt ledarskapsprogram tagits fram, en kompetensplaneringsmodell införts och en utbildningsplattform upphandlats. För att säkra kompetensförsörjningen har också en konsultväxling påbörjats, vilken i årsrapporten 2018 (Region Stockholm, 2018c) beskrevs skapa framtida fördelar gällande ledning, styrning, erfarenhetsuppbyggnad och erfarenhetsåterföring samt möjliggöra besparingar. Kollektivtrafiken har hittills varit beroende av att anlita specialistkonsulter vilka till exempel använts vid behov av extern granskning av processer, genomförande av analyser, utredningar, revisioner och undersökningar samt för juridiskt stöd.

Utsagor om den strategiska styrningen

I detta avsnitt har vi liksom de föregående två kapitlen fokuserat på att lyfta fram återkommande utsagor om den strategiska styrningen i verksamhetsområdet Kollektivtrafik. Utsagorna baseras på de intervjuer vi har genomfört med chefer vid trafikförvaltningen, politiker och med tjänstemän vid regionledningskontoret. Vi har kompletterat utsagorna med utdrag från dokument som är relaterade till den strategiska styrningen av Kollektivtrafiken.

”Bara” en beställarorganisation

En återkommande utsaga inom Kollektivtrafiken är att den är avvikande jämfört med övriga verksamhetsområden i Region Stockholm eftersom den ”bara” är en beställarorganisation som gör upphandlingar. Detta betyder att Kollektivtrafiken är beroende av att andra aktörer på marknaden gör arbetet, det vill säga utförarna. I till exempel trafiknämndens årsrapport för 2018 (Region Stockholm, 2018c) beskrivs rollfördelningen mellan trafikförvaltningen och trafikentreprenörerna enligt följande:

Trafikförvaltningens roll är att vara expert på att övergripande planera, beställa och följa upp trafiken, medan trafikentreprenörerna svarar för den detaljerade planeringen, leveransen och mötet med kunden. (Region Stockholm, 2018c, s. 9)

Med andra ord, för att nå målen avseende såväl trafikleverans som underhåll och utveckling av trafiksystemet, är Kollektivtrafiken beroende av externa utförare, vilket ställer krav på att det finns en god beställarkompetens internt. En av cheferna på regionledningskontoret konstaterade följande:

Trafiken ser väldigt annorlunda ut. Där har du bara en beställare, du har ingen utförare. [...] De äger infrastrukturen, sedan är det entreprenörer som kör trafiken. De upphandlar den. (R3 2017)

Utifrån ett liknande resonemang konstaterade en av de intervjuade politikerna att inom Kollektivtrafiken upphandlas allt:

Trafiken [...] där finns det ingen egenägd trafikverksamhet, där upphandlas allt. (R39 2019)

I samband med att tjänstemän och politiker positionerade Kollektivtrafiken som en beställarorganisation lyftes det också fram att i trafikförvaltningen görs några av Sveriges största upphandlingar. Till exempel beskrev en av tjänstemännen på regionledningskontoret att:

I trafikförvaltningen görs Sveriges största avtal och upphandlingar. (R1 2017)

Några av de intervjuade poängterade dock att Kollektivtrafiken inte alltid varit ”bara” en beställarorganisation utan att det är något som har vuxit fram som ett resultat av olika nya styreformerna, framförallt under 1990-talet.

På 1990-talet började man [...] med att bolagisera och införa internkonkurrens. Vi bolagiserade SL-buss [Storstockholms Lokaltrafik], SL-tunnelbana och SL-pendeltåg. De blev egna bolag, men det var fortfarande egenregi-bolag, aktiebolag. Sedan började vi slänga ut dem på marknaden. Vi gick ut med en upphandling på 1990-talet, då vann SL-buss, SL-tunnelbana för det fanns ingen annan. Sedan började det successivt byggas ut på marknaden och nu [...], allt inom trafiken är outsourcat, all produktion. (R2 2017)

Marknadstänkande

Idén om marknadstänkande är en annan återkommande utsaga gällande Kollektivtrafiken. Detta kommer sannolikt som ett resultat av det omfattande arbetet med upphandlingar. Till exempel konstaterade en av cheferna vid regionledningskontoret att trafikupphandlingar inkluderar ett marknadstänk:

Trafikupphandlingar – mycket affärsmodell, marknadsaspekter, marknadsanalys. Vilka leverantörer har vi på världsmarknaden? Det här är affärer som ligger, de flesta på mellan 2 och 35 miljarder [kronor] per kontrakt. (R2 2017)

I relation till utsagor om marknadstänkande uttryckte en av cheferna på trafikförvaltningen att trafiken är en ganska ny förvaltning och en ganska fristående verksamhet jämfört med andra verksamhetsområden i Region Stockholm. Trafikförvaltningen har såväl monopol på sin verksamhet som egna intäkter:

[Trafikförvaltningen] är ganska fristående från övriga landstinget [Region Stockholm]. Det är en ganska ung förvaltning som bildades 2011, 2012, i och med att man lagstiftade om att man skulle ha regionala kollektivtrafikmyndigheter. Då uppstod det ett behov av att flytta saker från bolaget till en offentlig förvaltning. Så nu är vi en offentlig förvaltning och bolagen lever kvar, men de har inga anställda, [...] Vi har hela omsättningen, anläggningstillgångar, resultat- och balansräkningar och så finns både, SL AB [Storstockholms Lokaltrafik] och Waxholmsbolaget [Waxholms Ångfartygs AB, WÅAB]. Det påverkar ledningen och styrningen, det

har blivit lite mer komplext [...] Vi har monopolverksamhet att köra kollektivtrafik, men det är ändå en intäktström på 7 miljarder per år, som gör att det finns en marknad, alltså man måste jobba med varumärke och marknad. (R6 2017)

Samma chef uttryckte att verksamhetsområdet Hälsa och vård skulle kunna lära av Kollektivtrafiken gällande affärsmässighet:

[V]i skulle kunna dela med oss härifrån till sjukvården om hur vi har hittat ett affärsmässigt förhållningssätt till de som producerar och driver den operativa verksamheten. [...] Vi har långt gångna avtal som styr på massor med olika parametrar. Det kanske man inte gillar i sjukvården, men jag tänker att den modellen går att översätta till sjukvården. Det finns en hälso- och sjukvårdsförvaltning som jag tycker borde styra mer i sjukhusen och ge förutsättningar, men också styra på, om man säger tydliga mått som man målsätter. Vi har tydlig uppföljning av våra operatörer och vi har också incitament i avtalen och ersättningsmodellerna [...] som till stor del är byggda på att vi ska få ett incitament som driver att man ska utveckla kvaliteten, utveckla kundnöjdhet, få upp punktligheten och få fler att resa kollektivt. (R6 2017)

I och med arbetet att gå mot en tydligare koncernövergripande strategi förväntas verksamhetsområdet Kollektivtrafik anpassa sig till Region Stockholm och dess mer standardiserade målstyrning. Ett problem i relation till detta och till idén om marknadstänk, som lyftes fram i intervjuer vid trafikförvaltningen, är att medarbetarna inte tänker Region Stockholm utan de egna varumärkena:

Medarbetarna går inte och tänker landsting [Region Stockholm]. Det tror jag inte. [...] Vi har de här varumärkena som vi frontar. SL [Storstockholms Lokaltrafik], Waxholmsbolaget [Waxholms Ångfartygs AB, WÅAB], färdtjänsten, det är våra produkter, det är våra varumärken och trafikförvaltningen är satt att förvalta dem. Men avtalen ligger i SL och i Waxholmsbolaget. Folk vet vad SL är men de vet inte vad trafikförvaltningen är. (R11 2018)

Ett motsvarande fokus på Kollektivtrafikens varumärke finns också uttryckt på Region Stockholms webbplats där Storstockholms lokaltrafik, SL, beskrivs vara varumärket för Kollektivtrafiken.⁹

Samtidigt som intervjupersonerna lyfte fram Kollektivtrafikens egna varumärken och vikten av ett marknadstänkande problematiseras också detta. Bland annat diskuterades utmaningar som kan komma med för mycket marknadstänkande i relation till regionens koncernövergripande mål och styrning. En annan problematik som lyftes fram var att det ibland är svårt att få medarbetare och ledning att anamma ett marknadstänkande bland annat därför att det saknas kompetens. En av cheferna på trafikförvaltningen uttryckte följande i relation till detta:

Vi diskuterade intäkter i går och där känns det verkligen som att det här att tänka marknad, segment, försäljning, ta marknadsandelar, det landar inte riktigt i organisationen. Man kan inte förstå att det faktiskt är en fantastisk produkt som vi kan sälja och på det sättet ta marknadsandelar. [...] Man kanske inte heller riktigt förstår att av de 8 miljarderna i biljettintäkter, att det inte behövs så många procent

⁹ www.sl.se/verksamhet/kollektivtrafik/sl-trafiken-stockholmsregionen, nedladdat 200317.

ytterligare försäljning för att vi ska få in pengar att vi kan anställa hur mycket folk som helst i olika delar av verksamheten. Man tar inte in i budgeten att vi behöver göra en marknadsinsats och att det får kosta pengar att tjäna pengar så att säga. Egentligen tror jag det finns ingen i ledningsgruppen som har det marknadstänket. (R11 2018)

Mot en gemensam central styrning

En annan återkommande utsaga är att Kollektivtrafiken tidigare, mer eller mindre, har styrt sig själv men att man nu går mot en mer gemensam central styrning. De intervjuade beskrev till exempel att Kollektivtrafiken, innan den koncerngemensamma strategin introducerades, har haft sina egna intäkter, sin egen vision, sina egna grundläggande värderingar, sina egna chefsmöten och sitt eget ledarskapsprogram. Med andra ord framkom det i intervjuerna att Kollektivtrafiken varit ett ganska fristående verksamhetsområde i Region Stockholm. I relation till detta beskrev flera av de intervjuade att Kollektivtrafiken är ett ”företag i företaget”. Så här uttryckte en av cheferna på regionledningskontoret det:

Vi försöker från vår sida centralt att kliva in mer i trafiken för att ha koll på deras ekonomi och på vad de gör på ett annat sätt. [...] Trafiken har varit lite för sig själva, det har varit ett ”företag i företaget”. De har rapporterat in lite siffror i samband med budget och årsredovisning. Men vi vill vara med mer i deras arbete med investeringarna, hur det går för dem. (R3 2017)

En annan av cheferna på regionledningskontoret konstaterade att med den nya koncerngemensamma strategin kan inte Kollektivtrafiken längre göra som de vill utan de måste anpassa sig efter den centrala styrningen:

Har kollektivtrafiken inte funkade? Jo, den har funkade jättebra. Mycket inom hälso- och sjukvården har också funkade jättebra. Men pratar vi ett helhetsperspektiv, vi behöver komma till ett läge att prioritera våra investeringar i förhållande till de olika verksamheterna. Det vill säga att de inte kan riktigt leva egna liv när vi har en gemensam pengapåse. [...] Allting kokar ner till en part, det är bara landstingsfullmäktige [regionfullmäktige] som gäller. Det finns bara en penningpåse. Det finns bara en som bestämmer. [...] Så verksamheterna kan inte leva sina egna liv. Det är inte svårare än så. (R2 2017)

De intervjuade cheferna på trafikförvaltningen återkom till att de aktivt arbetat på flera nivåer för att anpassa sig till den centrala styrningen från regionledningskontoret och från politikerna. En av cheferna uttryckte dock en besvikelse över att trafikförvaltningen inte hade involverats mer i arbetet med att hitta koncerngemensamma processer:

[Trafikförvaltningen] har inte deltagit, inte nämnvärt, i utvecklingen av ledningssystemet [...]. En viss besvikelse från min sida, skulle jag kunna säga. [...] Jag tror att jag hade kunnat hjälpa till att föra in den på ett bättre sätt här om jag också hade varit mer delaktig. De har säkert fört ett resonemang i ekonominätverket, ekonomichefsnätverket, så är det säkert. Fast jag tycker de här frågorna är generiska, de hör till ledningens rum, mer än ekonomirummet. (R6 2018)

En annan chef uttryckte följande angående anpassningen mot en mer central styrning:

Vi går åt det hållet, att försöka få in och anpassa oss till SLL [Region Stockholm] [...] Vi har utbildningar, fysiska utbildningar där vi talar om hur man fattar beslut, hur man jobbar med fakturor [...]. Sedan handlar väldigt mycket om, hur vi får till VP-arbetet [arbetet med verksamhetsplanen], så vi gör det gemensamt och enhetligt. (R9 2017)

Det framkom i intervjuerna att cheferna vid trafikförvaltningen i stort är positiva till tanken på att hitta en gemensam överordnad styrning på koncernnivå när det gäller exempel strategisk inriktning, ekonomisystem och olika löne- och personalsystem. Dock framkom kritik mot hur processen för valet av ett nytt administrativt system fungerat:

Först går de [tjänstemännen på central förvaltning] ut och beslutar att något ska gälla inom hela landstinget [Region Stockholm]. Det gör de baserat på vår historia och HSF:s [hälso- och sjukvårdsförvaltningens] historia om att bygga ut ett systemstöd som funkar. När man sedan ska upphandla det skär det sig med leverantören [...] Det slutade med att man bestämde sig för ett annat system. [...] Sedan ändrar de beslutet från att alla ska ha ett system till att alla ska ha ett annat system. Då säger vi, men vänta nu vi har byggt upp ett systemstöd som stöttar våra processer för hur vi jobbar med vår ledning och styrning. Och ni säger till oss att vi ska ha ett system som inte klarar av det vi gör med vårt nuvarande system och att vi ska avveckla vårt system. Då blir man lite så här, hur kunde ni komma fram till det beslutet. Hur kan ni envisas med att driva det beslutet, när vi protesterar och säger att ni inte kan göra så här med oss. Då faller liksom engagemanget ihop. När de använder sig av sina muskler på den nivån, det ska de hålla sig ifrån för affären är lokal. (R11 2018)

Arbetet på koncernnivå med att hitta gemensamma former för styrningen tar sig också uttryck bland annat i mål- och budgetdokumentet för 2018 och en av cheferna på trafikförvaltningen uttryckte följande i relation till detta:

Det finns också en spännande resa i budgeten som är tagen för 2018 [...] Från politiskt håll [kommer] en gemensam vision, gemensamma grundläggande värderingar och en gemensam strategikarta för hela koncernen som vi kan kroka in i. Man har, åtminstone i ett första steg, skapat ganska basala förutsättningar för att vi ska kunna rulla ut det här. Men implementeringsarbetet får man inte underskatta. Det räcker inte att det står i ett dokument, utan nu är det vi som måste ta vid och göra ett otroligt gediget arbete i att knåda det i ledningssystem, kultur och värderingar på ett klokt sätt. Alla har haft olika. Vi har levt med en egen vision här [inom verksamhetsområde Kollektivtrafik] och egna grundläggande värderingar [...] och nu ska vi över på någonting som är gemensamt. (R6 2017)

Nästan två år senare träffade vi samma chef igen, men denna gång uttrycktes en besvikelse över att förändringsarbetet mot en mer enhetlig styrning på koncernnivå inte hade genomförts:

Kanske hade jag trott att förändringsarbetet skulle bli mer omfattande än vad det har blivit. [...] Vi har en lång bit kvar att gå. [...] Jag är färgad av mål- och resultatstyrning, tydliga leveranser och tydliga överlämningar i processer. Här har man hittills inte jobbat med det, utan jobbat med mål-, uppdrags- och aktivitetsstyrning och inte mätt lika mycket på leveranserna, inte haft ett samlat

rapporteringsystem. [...] Vi har inget koncerngemensamt ekonomisystem, vi har ingen gemensam ekonomimodell. (R6 2018)

Många styrmodeller gör styrningen komplex

I intervjuerna lyftes det fram en del kritik kopplat till styrningen av verksamhetsområdet Kollektivtrafik. En återkommande utsaga i relation till detta var att det finns många styrmodeller som gör styrningen komplex och att det är svårt att veta vad som är överordnat respektive underordnat i styrningen. Som vi tidigare tagit upp i denna rapport framstår det som oklart vad som egentligen är över- respektive underordnat gällande styrningen i praktiken. Till exempel återkommer de intervjuade till att Kollektivtrafiken har både målstyrning och uppdragsstyrning, vilket gör styrningen komplex och utmanande. En av cheferna på trafikförvaltningen uttryckte följande om styrningen:

När vi funderat på hur vi egentligen blir styrda, så är vi inte målstyrda, utan vi får uppdrag som säger att vi ska göra det här och vi ska göra det här [...] vi är både uppdragsstyrda och målstyrda. [...] (R11 2017)

En annan av cheferna vid trafikförvaltningen konstaterade en hög grad av komplexitet rörande svårigheten att avgöra vad som är mest styrande – målstyrning eller uppdragstyrning:

Dels jobbar vi med målstyrning, men också med uppdragsstyrning. [...] risken förut var att man blev lite [för] uppdragsorienterad. [...] Det svåra [med målstyrningen] är att kunna bryta ner så att man förstår målen på individnivå. Att man inte förlorar sig helt i, varför gör jag det här. Om jag jobbar med det här uppdraget, hur kommer det att bidra till att vi har Europas bästa kollektivtrafik, på visionsnivå? Det är så långt [avståndet mellan operativ verksamhet och övergripande mål i budget]. (R9 2017)

Både målstyrningen och uppdragsstyrningen beskrevs främst ske via budgeten. Men huruvida budgeten är det överordnade styrdokumentet för Kollektivtrafiken eller om det är uppdragen eller om det är regionala trafikförsörjningsprogrammet råder det delade meningar om. En av cheferna på trafikförvaltningen beskrev dilemmat mellan trafikförsörjningsprogrammets mål och målen satta i budgetdokumentet på följande sätt:

Dilemmat som vi har är att vi tar fram [det regionala] trafikförsörjningsprogrammet. Det innehåller också mål för vår verksamhet. Ska vi följa målen i trafikförsörjningsprogrammet, som det är beslutat politiskt, ända upp i landstingsfullmäktige [regionfullmäktige] eller ska vi följa SLLs [Region Stockholms] mål och budget, som också är politiskt beslutade [i fullmäktige]. Då har vi två målkartor. Vilken ska vi förhålla oss till? (R11 2017)

En annan av cheferna vid trafikförvaltningen poängterade att det är budgeten som är viktigast eftersom den visar vad de ska göra:

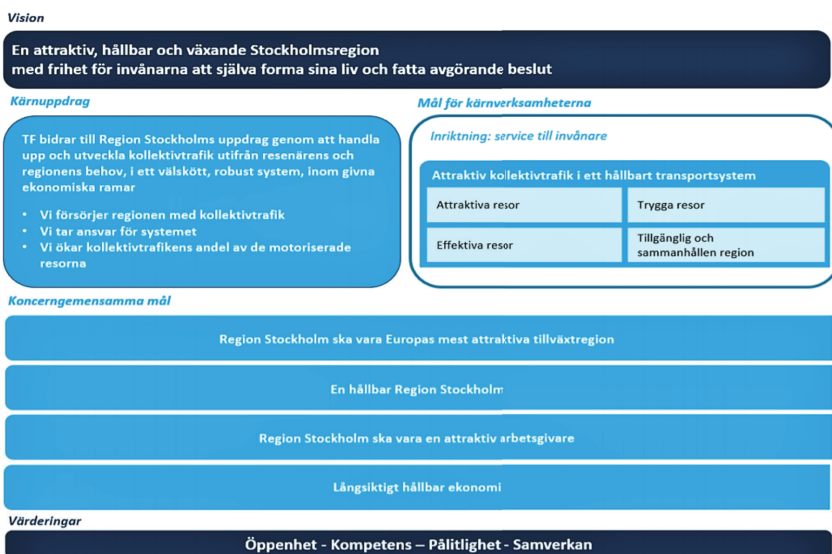
Det kallas för budget, men det är egentligen en verksamhetsplan som innehåller pengar. [...] Jag tycker jag får tydlighet i budgeten som är beslutad i fullmäktige, där syns det tydligt vad trafiknämnden ska åstadkomma. Sedan delas det upp på trafikförvaltningen och förvaltningen för utbyggd tunnelbana. Där syns ganska tydligt vad det är för mål med verksamheten, om det finns några. Det kallas inte

uppdrag utan att-satser, vad vi ska jobba med, vilka pengar jag får och vilka övergripande mål som verksamheten ska bidra till. (R6 2018)

Som vi konstaterat i diskussionen om de andra två analyserade verksamhetsområdena – Kultur och Regional utveckling – har varje nämnd från och med 2019 i uppdrag att årligen fastställa en verksamhetsplan i enlighet med regionstyrelsens anvisningar och riktlinjer:

Trafiknämnden ska, utifrån fullmäktiges satta mål, i sin verksamhetsplan definiera egna målvärden utifrån sin verksamhet för att bidra till måloppfyllelsen. Nämnden kan bryta ner i egna mål och aktiviteter som behöver genomföras för att uppnå målen. (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 105)

I verksamhetsplanen ska trafiknämnden följaktligen, baserat på målen som beslutats i fullmäktige, definiera målvärden utifrån sin verksamhet för att bidra till måloppfyllelsen. Inom Kollektivtrafiken har man dock arbetat med verksamhetsplaner även tidigare, dock utefter egna principer där de själva har fastställt innehållet, mål och indikatorer samt uppföljning av dessa. Nu har arbetet centraliserats och beslutet tas av trafiknämnden och formen för verksamhetsplanen har standardiserats av regionledningskontoret. Inom ramen för den standardiserade verksamhetsplanen har Kollektivtrafiken dock valt att utveckla en egen strategisk målkarta (se figur 6.1) där sambanden mellan de koncerngemensamma budgetmålen och de mål som är specifika för Kollektivtrafiken framgår. Målkartan beskrivs ta avstamp i Region Stockholms målmodell, men den har anpassats till att visa Kollektivtrafikens egna kärnuppdrag och budgetens fyra delmål. Målkartan uppgavs i intervjuerna ge en samlad bild av kontexten, Region Stockholms vision, koncerngemensamma mål och värderingar och placerar in Kollektivtrafikens uppdrag och mål i ett större sammanhang. Målen bryts därefter ner ytterligare i lokala indikatorer som till exempel kundnöjdhet i procenttal för olika trafikslag, volymtal för effektivitet och olika mått för miljöpåverkan.



Figur 6.1 – Trafiknämndens målkarta (Region Stockholm, 2018b, s. 14).

När det gäller målstyrning i Kollektivtrafiken lyfts också trafikförsörjningsprogrammet fram som ett viktigt styrdokument. I relation till detta framhöll en av cheferna på regionledningskontoret att det inte är målstyrning i form av trafikförsörjningsprogrammet som är fokus centralt i Region Stockholm utan det är målstyrning via budgeten:

Det är inte målet från trafikförsörjningsprogrammet som vi tar upp i landstingets [Region Stockholms] årsredovisning och lägger på fullmäktiges bord, utan det är budgetmålen. Det är budgetmålen som tar in alla de sakerna. Vi ber trafiken titta på trafikförsörjningsprogrammet, komma med förslag osv. [...] Här har vi haft jättemånga diskussioner. [...] Jag har sagt till trafiken många gånger att det är budgeten som gäller. [...] jag vet att de brottas också internt. Frågar man olika personer på trafiken säger person en sak och en annan en annan sak. [...]. Vi ser budgeten som ett filter, ett prioriteringsinstrument. Men sedan om det finns långsiktiga mål som landstingsfullmäktige [regionfullmäktige] har slagit fast, exempelvis i trafikförsörjningsprogrammet, men de långsiktiga det är ytterst vägledande dokument. Det får inte målkraft förrän de är prioriterade och finansierade inom ramen för landstingsbudgeten [regionbudgeten]. Där finns det mål för kollektivtrafiken och det är dem som de följs upp på. (R2 2017)

Vad citatet pekar på är att budgetmålen är överordnade trafikförsörjningsprogrammet när det gäller återrapportering av mål, att delar av trafikförsörjningsprogrammet och dess mål kan kopplas till budgetarbetet men att målen i trafikförsörjningsprogrammet inte får styrkraft förrän de återfinns i budgeten. Viktigt att notera är att trafikförsörjningsprogrammet bygger på de två transportpolitiska målen som beslutats i riksdagen – funktionsmålet och hänsynsmålet (Regeringen, 2008). Transportpolitikens mål ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för invånarna i regionen och näringslivet i hela landet. Detta betyder att de transportpolitiska målen är något alla regioner måste förhålla sig till och arbeta för att uppfylla.

För att öka komplexiteten ytterligare konstaterade en annan av cheferna vid regionledningskontoret att trafikförsörjningsprogrammet bygger på den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050:

Du har trafikförsörjningsprogrammet som ligger i botten på trafiken. Det är det som styr vad de investerar i och inte investerar i. Trafikförsörjningsprogrammet bygger på RUF5 [den regionala utvecklingsplanen]. (R3 2017)

I likhet med verksamhetsområdena Regional utveckling och Kultur ska Kollektivtrafiken också bidra till måluppfyllelse i den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050.

Det finns även internationella styrsignaler som påverkar Kollektivtrafiken. Till exempel är delar av Kollektivtrafiken certifierade enligt miljöledningssystemet ISO 14001 som stipulerar hur man styr, leder och utvecklar sitt miljöarbete. Vidare följer Kollektivtrafiken Förenta Nationernas hållbarhetsinitiativ Global Compact som ställer krav på verksamhetens hållbarhetsarbete utifrån flera perspektiv. Arbetet innebär att man följer tio principer inom områden som bland annat handlar om mänskliga

rättigheter, arbetsrätt, miljö och antikorrupktion.¹⁰ Kraven har anpassats och kompletterats för att passa den typ av upphandling som görs av Kollektivtrafiken. Social hållbarhet är till exempel en fråga som finns med i samtliga upphandlingar och det ställs krav på leverantörerna att rapportera vilka sociala frågor de arbetar med och vad resultatet av deras arbete lett till.

Mätningar ger tydlighet i styrningen

En återkommande utsaga kopplat till målstyrningen är att mätningar ger en tydlighet i styrningen. Generellt är de intervjuade cheferna positiva till målstyrningen som de uttryckte inkluderar mål, mätbara indikatorer och uppföljning. Mätningarna beskrevs i termer av att de ska ha en direkt koppling till målstyrningen där budgeten skildrar mål, inriktning och de ekonomiska ramarna för de olika verksamhetsområdena i Region Stockholm. För Kollektivtrafiken finns det i budgeten för 2019 följande övergripande trafikspecifika mål:

Attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem. (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 103)

Till detta mål har fyra delmål kopplats (Stockholms läns landsting, 2018a, s. 103):

- Attraktiva resor
- Trygga resor
- Effektiva resor
- Tillgänglig och sammanhållen region.

Till varje delmål finns det indikatorer som ska mätas och följas upp. Under attraktiva resor är exempelvis indikatorn nöjda resenärer och målvärdet satt till 75 procent. När det gäller trygga resor är en indikator satt med målvärde att 78 procent av resenärerna ska känna sig trygga i kollektivtrafiken.

I relation till mätningar och kundnöjdhet uttryckte en av cheferna på regionledningskontoret vikten av att fortsätta mäta även när siffrorna visar på bra resultat. Detta gjordes genom att den intervjuade chefen exemplifierade med en äldre men fortfarande aktuell historia för att illustrera problematiken med mätningar och att mäta ”rätt” saker:

Kundnöjdheten var nere på 7 procent på pendeltåget mot Nynäshamn, 7 procent av resenärerna var nöjda. Folk var jävligt missnöjda för att punktligheten var så dålig. Då bestämde vi oss att för varje månad ska styrelsen ha information om hur punktligheten är på alla trafikslags olika grenar. [...] Sedan såg man punktligheten varje månad bli bättre och bättre. Det finns ingen där nere som vill leverera rätt. Detta gick rätt fort, på två år hade punktligheten ökat oerhört tydligt och då ökar också nöjdheten. Den ökade från 7 procent till över 50 procents nöjdhet på denna värsta

¹⁰ <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>, nedladdat 200614.

gren. Sedan kom vd, [verkställande direktören och sa] det är mycket jobb [med detta], kan vi inte bara göra det en gång i kvartalet nu när det är så bra siffror. Jo, sa den dåvarande ordföranden och så började siffrorna att gå neråt. Så jag hävdar att det man mäter det får man. Då är det svåra – det gäller att mäta rätt saker. Punktlighet är rätt sak att mäta, men vad fasen mäter man inom sjukvården, det är inte rätt att mäta antal skallar som kommer dit. Det är en utmaning att komma fram till vad man ska mäta. (R26 2019)

I likhet med citatet ovan beskrevs det generellt, både centralt i regionen och i verksamhetsområdet Kollektivtrafik, att det är svårt att komma fram till vad som ska mätas och att sedan kunna mäta det på bra sätt. I relation till de fyra verksamhetsområdena beskrev de intervjuade också att Kollektivtrafiken har kommit längst med mätningar och att verksamheten är lättare att mäta än övriga.

Gällande styrning via mätningar lyftes det fram i intervjuer från 2018 och 2019 att kraven från politikerna ökat beträffande resultat av leveranser och ett ökat intresse beskrevs komma från politiker gällande styrningsfrågor. I relation till detta framkom det bland annat att det skett en förskjutning i styrningen där mätningar betonas allt mer. En chef vid trafikförvaltningen uttryckte följande i relation till detta:

Dels syns det delvis avtryck i den budget som nu ska tas i fullmäktige i december [2018] [...] att det är mer tydligt att man vill ha ut resultat av leveranser. Jag är tacksam för att det sker en förskjutning från att styra på uppdrag till att mäta på det som faktiskt ska ut, det är en del i en tydligare styrning. (R6 2018)

I likhet med citatet ovan beskrev en annan chef på trafikförvaltningen att de vill ha en ökad tydlighet i styrningen i form av bättre uppföljning genom att mäta effektiviteten av varje förbrukad skattekrona:

Något annat som jag tycker att hela landstinget [Region Stockholm] är lite dåliga på det är att mäta effektivitet, kostnadseffektivitet. Om man tänker att för pengarna man lägger in vill man få tillbaka i någon slags kostnadsbesparing eller i en högre kvalitet. Vi kan inte bara ösa in pengar för att någon vill göra någonting, utan det måste komma någonting tillbaka. [...] Personligen tycker jag det behöver efterfrågas mer, skattebetalarperspektivet: vad får vi för våra pengar? Är ni bra på det ni gör, är ni bra på att leverera kollektivtrafik? Hur mycket busstrafik producerar vi för det som det kostar? Hur många resande eller påstigande har vi i förhållande till det som det kostar? (R11 2018)

Sammanfattning

Inom verksamhetsområdet Kollektivtrafik har totalt fem olika utsagor identifierats vilka summeras i tabell 6.1.

Tabell 6.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Kollektivtrafiken

Utsaga	Innehåll
”Bara” en beställarorganisation	Ingen egen utförande verksamhet. Mycket omfattande upphandlingsverksamhet. Ingen kontakt med slutanvändaren. Beroende av externa utförare. Viktigt med god beställarkompetens.
Marknadstänkande	Många begrepp från privat verksamhet. Starkt eget varumärke – medarbetare ser sig inte som en del av Region Stockholm. Krockar mellan marknadstänkande och koncerngemensam styrning. Saknas kompetens om marknadstänkande.
Mot en gemensam central styrning	Historiskt fristående – ”ett företag i företaget”. Regionledningskontoret vill ha bättre kontroll och arbeta närmare. Krav på anpassningar och större enhetlighet. Bristande delaktighet i framtagande av den nya styrningen.
Många styrmodeller gör styrningen komplex	Otydligt vad som är över- eller underordnat i styrningen. Uppdragsstyrning och/eller målstyrning? Styrsignaler från internationell, nationell och regional nivå. Adderar egna styrmodeller trots krav på standardiserad styrning.
Mätningar ger tydlighet i styrningen	Mätningar betonas allt mer. Mätningar är viktigt – även när det går bra. Svårt mäta rätt sak på rätt sätt till exempel effektivitet. Lättare att mäta än andra verksamhetsområden. Ökade krav på styrning, mätning och uppföljning.

Kapitel 7 – Verksamhetsområde Hälsa och vård

Hälsa och vård är Region Stockholms största verksamhetsområde med ansvar för att länets invånare får den hälso- och sjukvård och tandvård de behöver. Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 2017:30) är den centrala lagen för hälso- och sjukvården. Enligt regionens egna uppgifter¹¹ växer Stockholms län med cirka 38 000 invånare varje år och stora satsningar görs för att säkerställa att dagens och framtidens invånare har tillgång till rätt vård, med rätt kompetens, på rätt plats och i rätt tid utifrån sina vårdbehov. Att lyckas bemöta invånarnas behov av hälsovård beskrivs som en utmaning eftersom cirka 13 800 patienter besöker husläkarmottagningarna varje dag, 80 barn föds på sjukhusen, 1 300 besöker sjukhusens akutmottagningar och drygt 70 000 besöker 1177, Vårdguiden. År 2011 beslutade dåvarande landstingsfullmäktige (regionfullmäktige) att inleda ett arbete med att utveckla framtidens hälso- och sjukvård, den så kallade framtidsplanen för hälso- och sjukvården i Stockholms län (Stockholms läns landsting, 2011, 2013, 2014), detta som ett sätt för att utveckla en strategi med det övergripande målet att ge regionens invånare en bättre vård. I strategidokumentet framtidens hälso- och sjukvård formuleras tre övergripande mål för år 2025: 1) hög tillgänglighet – vård i rätt tid 2) god kvalitet och delaktighet – säker vård till rätt patient på rätt plats och 3) hög effektivitet – säker vård i rätt tid, till rätt patient, på rätt ställe och till rätt kostnad. För att realisera planen krävs nära samverkan mellan vårdgivarna, hälso- och sjukvårdsförvaltningen, regionledningskontoret, Locum, kommunerna i länet och många fler aktörer. Med andra ord beskrevs såväl intern som extern samverkan som mycket viktigt för att kunna realisera den strategiska styrningen i verksamhetsområdet Hälsa och vård.

Organisation

Organisatoriskt omfattar verksamhetsområdet allt från sjukvård och hälsofrämjande arbete till forskning, utbildning och utveckling. Som vi har konstaterat i metodkapitlet har det dock varit svårt att exakt fastställa vilka verksamheter som ingår i verksamhetsområdet Hälsa och vård. Om vi ser till den dokumentstudie vi genomfört i kapitel 3 tolkar vi det som att följande verksamheter ingår när det gäller den politiska organisationen av hälso- och sjukvården: vårdens kunskapsstyrningsnämnd, patientnämnden, Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO), Karolinska universitetssjukhuset och Kommunalförbundet sjukvård och omsorg i Norrtälje. Det ingår även ett antal aktiebolag ägda av regionen inom verksamhetsområdet till exempel Danderyds sjukhus AB, Södersjukhuset AB, Södertälje sjukhus AB, Folk tandvården Stockholms läns AB, Ambulanssjukvården i Storstockholm AB och Locum AB.

Varje nämnd och bolag har en förvaltning som bistår nämnden/bolagsstyrelsen med underlag och ser till att de politiskt fattade besluten genomförs. Som vi beskrivit i kapitel 3 om Region Stockholm leds varje förvaltning av en förvaltningschef som ansvarar inför regiondirektören som leder regionstyrelsens förvaltning. De förvaltningar inom Region Stockholm som kan kopplas till verksamhetsområdet Hälsa och vård är: hälso- och

¹¹ www.regionstockholm.se, nedladdat 200407.

sjukvårdsförvaltningen samt patientnämndens förvaltning. Patientnämndens förvaltning är en fristående och opartisk instans dit patienter, anhöriga och personal kostnadsfritt kan vända sig med frågor som rör i stort sett all offentligt finansierad hälso- och sjukvård i regionen. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har i uppdrag att utreda länets behov av hälso- och sjukvård samt tandvård. Utifrån det fastställda behovet beställer förvaltningen den vård och tandvård som bedömts behövas. De följer även upp vårdens resultat och kvalitet. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen beskrevs som en beställarorganisation för hälso- och sjukvården i Region Stockholm. En av cheferna på hälso- och sjukvårdsförvaltningen beskrev vid en intervju 2017 verksamheten på följande sätt:

[Vi är] en beställarförvaltning. Vi är 700 personer, vi ansvarar för 60 miljarder kronor. Vår uppgift är att utifrån medborgarnas behov och politikernas prioriteringar, göra bra upphandlingar, skriva bra avtal och följa upp verksamheten på ett sätt som medborgarna och politikerna, som företrädare medborgaren, önskar. Med hög tillgänglighet, med god kvalitet i vården och delaktighet. Vår huvudsakliga uppgift är att ta fram kunskapsunderlag, göra bra behovsprioriteringar, skriva bra avtal och följa upp verksamheten. Det har vi 60 miljarder kronor till att göra. Det är vad hälso- och sjukvården kostar i Stockholms län. (R8 2017)

Som citatet hänvisar till är en central uppgift för hälso- och sjukvårdsförvaltningen att genomföra beställningar av vård från olika utförare av sjukvård. I intervjuerna framkom det att två tredjedelar av utförarna kommer från privat sektor och en tredjedel av utförarna finns inom Region Stockholms egen organisation. Internt är det Stockholms läns sjukvårdsområde, SLSO, som ansvarar för utförandet av vården i regionen. Stockholms läns sjukvårdsområde inkluderar i huvudsak fem områden: 1) psykiatri 2) primärvård 3) somatisk specialistvård 4) habilitering och hjälpmedel samt 5) forskning och utveckling i samarbete med Karolinska institutet.

Inom verksamhetsområdet Hälsa och vård finns också Karolinska universitetssjukhuset som har i uppdrag att vara Region Stockholms universitetssjukhus med särskilt ansvar för specialiserad och högspecialiserad sjukvård. Uppdraget innebär också ett huvudansvar för Region Stockholms forskning och utbildning av studenter tillsammans med Karolinska institutet och andra högskolor och universitet. Karolinska sjukhuset leds av en styrelse som ansvarar inför regionfullmäktige.

Gällande den interna kapaciteten visar intervjuer och dokument som till exempel årsredovisningen 2018 (Region Stockholm, 2019a) att bristen på medarbetare särskilt inom vårdens dygnet runt-verksamheter är en utmaning, och omstyrningen av patientflödena via nya strukturer har krävt stora resurser, både finansiella och personella. Kostnaderna för den samlade hälso- och sjukvården i Region Stockholm var 1 519 miljoner högre än vad som budgeterats för i budgeten för 2018 (Stockholms läns landsting, 2017a), vilket förklarades bero på bland annat högre personalkostnader i form av högre kostnader för såväl egen som inhyrd personal.

Utsagor om den strategiska styrningen

I detta avsnitt har vi liksom de föregående tre kapitlen fokuserat på att lyfta fram återkommande utsagor som framkommit om den strategiska styrningen inom Hälsa och vård. Utsagorna baseras på de intervjuer vi har genomfört med chefer vid sjukhusen, Stockholms läns sjukvårdsområde, hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt politiker och tjänstemän vid regionledningskontoret. Vi har kompletterat utsagorna med utdrag från dokument som är relaterade till den strategiska styrningen av verksamhetsområdet.

Mångfald av styrning

En återkommande utsaga i intervjuerna var att det finns en mångfald av styrning som påverkar verksamhetsområdet. Rörande den strategiska styrningen framhölls främst det strategiska dokumentet – framtidens hälso- och sjukvård – vara ett av de viktigaste dokumenten. Hur framtidsplanen relaterar till den centralt initierade målstyrningen och budgeten är dock inte tydligt. Förutom målstyrning och budget lyfte de intervjuade fram att de styrs av ägarstyrning, ekonomistyrning, beställarstyrning, uppdragsstyrning och avtalsstyrning. I relation till mångfalden av styrning kan det konstateras att det var en svårighet för de intervjuade att positionera vad som var överordnat och underordnat i styrningen samt vilken styrkraft olika styrmodeller hade den egna verksamheten i praktiken.

Målstyrning är den styrning som i stort sett alla de intervjuade på något sätt tog upp i sina berättelser. Ett intressant undantag var en av de ledande politikerna som i stort sett enbart beskrev att verksamhetsområdet styrdes utifrån beställarstyrning. Målstyrningen beskrevs komma centralt från regionfullmäktige, regionstyrelse och regionledningskontoret. En av cheferna vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen konstaterade dock att målstyrningen har konkurrens av flera styrformer:

Det är ägarstyrning, det är koncernstyrning, det är målstyrning, det är ekonomistyrning, det är uppdragsstyrning, alltså vi har extremt många olika styrformer. (R7 2018)

I likhet med citatet ovan återkom flera av de intervjuade till att den alltmer centraliserade målstyrningen stimulerar till en hel uppsättning av olika styrformer och styrmodeller vilka används, om än i olika omfattning, i styrningen av verksamhetsområdet Hälsa och vård. En av sjukhusdirektörerna konstaterade att den målstyrning som har bedrivits i Region Stockholm innefattar ägarstyrning, budget- och ekonomistyrning, beställar- och avtalsstyrning samt professionsstyrning men även regionala och nationella riktlinjer och program beskrevs som styrande:

Vi har ägardirektiv, specifika ägardirektiv, vi har budgetdokumentet, som är väldigt styrande, vi har våra kontrakt eller våra avtal med våra beställare i vårt köpsystem alltså med hälso- och sjukvårdsnämnden. Sedan har vi styrning via, som inte är direkt, vi har myndighetskrav, Socialstyrelsen, IVO [Inspektionen för vård och omsorg], massa annat som styr och reglerar vår tillvaro. Dessutom har professionerna kvalitetsregister som också till viss del är styrande, man har nationella riktlinjer, regionala riktlinjer för hur vårdprogram ska drivas, vilka kvalitetsparametrar man ska följa upp. Sedan har vi media som ytterligare ett lager på det här, som väljer att gå in och granska de här registerna och så ratings som vi

är beroende av. Så vi har [styrning] på många nivåer – vi har mål- och målstyrning som blir väldigt påtaglig. (R27 2019)

Vid regionledningskontoret fördes även en diskussion om att det saknas en tydlig koppling mellan målstyrningen och hälso- och sjukvårdens egen strategi framtidsplanen. Detta beskrevs som problematiskt och de intervjuade återkom till att strategin för framtidens hälso- och sjukvård är ett viktigt dokument för den långsiktiga styrningen av verksamhetsområdet Hälsa och vård och därmed bör målstyrningen och strategin för framtidens hälso- och sjukvård sammanlänkas. En av cheferna på regionledningskontoret beskrev följande i relation till detta:

Framtidsplanen för hälso- och sjukvården handlar mycket om historiebeskrivningen och riktningförändringen inom hälso- och sjukvården. Det är viktiga dokument därför att det är både vår utgångspunkt vad det är som inte funkar och en ny målbild för 2025. (R2 2017)

En annan problematik som lyftes i relation till framtidsplanen var att den beskrevs ha blivit gammal och inte längre gäller, men också att verksamhetsområdet saknar en långsiktig strategisk riktning eftersom framtidsplanen endast sträcker sig till 2025. En av tjänstemännen på hälso- och sjukvårdsförvaltningen menade att framtidsplanen har tappat styrkraft hos politiken:

Vi jobbade fram framtidsplanen och sedan har man jobbat med att verkställa den i olika delar [...] Den gäller till 2025. [...] Vi hade inget långsiktigt strategiskt dokument om vad vi ville med vården [...] då fick vi i uppdrag att ta fram, eller snarare vi tog fram underlag och sedan såg politiken det. Det här ska bli en framtidsplan, paketera ihop det. Sedan har vi arbetat utifrån den, den är kanske inte lika stark som strategiskt dokument längre. Tittar man till exempel i nya majoriteten nämner de ganska lite om framtidsplanen. [...] [Idag] plockar man [politiken] delarna och pratar om dem, man pratar inte om det som i en hel plan. (R20 2019)

Att framtidsplanen tappat styrkraft hos politiken lyftes också fram som ett problem både vid intervjuer med hälso- och sjukvårdsförvaltningen och regionledningskontoret eftersom det framkom att det fortfarande är mycket i framtidsplanen till 2025 som ännu inte har genomförts.

Intressant med tanke på att framtidsplanen beskrivs ha tappat styrkraft hos politikerna framkom det att framtidsplanen ofta sågs som mycket styrande i operativ verksamhet vid sjukhusen, att sjukhusen inte hade några egna strategier och beskrev till och med sakna strategiskt handlingsutrymme. Till exempel konstaterade en av sjukhuscheferna att:

Det första man måste ha klart för sig, är att XX-sjukhuset inte har någon egen strategi. Sjukhuset är helt ägt av landstinget [regionen] och har egentligen inget strategiskt utrymme att röra sig någonstans. Det är så sjukvårdssystemet är uppbyggt. Det finns ingen förväntan på att vi ska utveckla egna strategier. Det finns ingen förväntan på att vi ska ta oss någon annanstans, utan det finns en väldigt stark förväntan med att vi ska ”aligna” oss med regionens strategi och idé. [...] den heter framtidens hälso- och sjukvård. (R17 2019)

I intervjuerna diskuterades målstyrningen oftast i relation till budgeten, som ibland dessutom beskrevs i termer av ett strategidokument där mål och vision presenteras och

som ger en inriktning på vad verksamheterna ska fokusera på, detta eftersom målen i budgeten ska brytas ned i en verksamhetsplan som sedan följs upp centralt. En av cheferna på hälso- och sjukvårdsförvaltningen poängterade dock att detta tillvägagångssätt inte alltid varit självklart men att det utgör en viktig del i den nya styrningen för att nå satta mål:

[Att] [k]oppla uppdraget för förvaltningen till budgeten och verksamhetsplaneringen har inte varit riktigt, riktigt självklart i den här förvaltningen, men nu börjar det [...] För mig är det väldigt viktigt att knyta an till fullmäktige och hela visionen, målbilden för landstinget [Region Stockholm]. Och att man som en kugge i maskineriet känner att man bidrar till något större. [...] Alltså, man kan inte hålla på och hitta på en massa egna uppdrag, utan det måste följa budget, som är politikernas dokument. [...] verksamhetsplanen har mål, delmål och indikatorer. Sedan gör varje avdelning sin egen VP [verksamhetsplan] och varje enhet gör sin egen VP [verksamhetsplan]. Så när man jobbar som en individ på en enhet kan man följa den röda tråden ända upp till fullmäktige. [...] Det är också grunden för utvecklingssamtal, för lönesättning. Alltså, att man är på jobbet för att bidra till att förverkliga målen. (R8 2017)

Budgeten i sin tur beskrevs dock inte bara i relation till målstyrningen, utan minst lika ofta i relation till vad de intervjuade vid Hälsa och vård ofta beskrev som en marknadsmässigt utformad ekonomistyrning. Flertalet av de intervjuade återkom till att ekonomistyrningen beskrevs vara baserad på en marknadslogik och en idé om att verksamheterna ska styras som (vinstdrivande) företag. Marknadslogiken beskrevs bidra till bland annat ett starkt fokus på avkastningskrav, vilket inte alltid ansågs vara en god idé i den kontext verksamhetsområdet Hälsa och vård befinner sig. Till exempel beskrev en av cheferna vid Stockholm läns sjukvårdsområde följande gällande problematiken med den marknadsinspirerade ekonomistyrningen:

Det intressanta apropå ekonomistyrningen var att vi fick reda på inför årets [2019] budgetsfullmäktige. [...] att vi har tänkt att ni ska avkasta 200 miljoner. Jaha sa vi. Varför det? Jo, vi gjort en analys säger de. [...] Vi har gjort en analys och tittat på vad marknaden i övrigt avkastar och primärvården utgör ungefär 35 procent av primärvården resten är privat. Vi är ”by far” störst, vi har [...] 70, 80 vårdcentraler [...] och det är 216 totalt. Den näst största [...], de kanske har 20, 30 vårdcentraler. Så det är väldigt många små egna företag. Men då säger man primärvården avkastar ungefär fem procent. Tittar på marknaden och så räknar man om det där. Psykiatrin den är lite svårare på det sättet att där har vi 80 procent av marknaden kanske och mycket tvångsvård. Svårt att prata avkastning. [...] Och då tyckte man att det vore rimligt att höja vårt avkastningskrav. (R24 2019)

Vad intervjuerna och citatet pekar på är att det finns en problematik gällande vilken form av ekonomistyrning som bedrivs inom koncernen Region Stockholm och mer specifikt för verksamhetsområdet Hälsa och vård. I relation till budgeten lyfte de intervjuade fram inte bara målstyrningen, ekonomistyrningen och den strategiska styrningen, utan även ägarstyrningen som beskrevs komma centralt från Region Stockholm och via uppdragsstyrning från politiker. Hur all denna styrning förhöll sig till varandra är dock inte tydligt.

Både beställarstyrningen och avtalsstyrningen positionerades av flera intervjuade som det mest styrande eftersom hälso- och sjukvårdsförvaltningen primärt arbetar med att beställa den vård som Region Stockholm behöver genom att skriva avtal med utförare såväl inom Stockholm läns sjukvårdsområde, SLSO, de av Region Stockholm helägda bolagen som med olika privata aktörer. Avtalen skrivs på fyra år medan budgeten från Region Stockholm som alla verksamhetsområden ska förhålla sig till har ett tidsperspektiv på mellan fyra och ett år beroende på vart i en mandatperiod man befinner sig. Detta beskrevs, direkt och indirekt, som problematiskt eftersom budgeten inte kan implementeras i avtalen och därmed tappar styrkraft. En av cheferna vid ett av sjukhusen sa lite ironiskt att budgeten ”bara” är en politisk produkt från ägaren:

Vi har fyraåriga sjukhusavtal och dem skriver vi med beställaren. [...] Sedan kommer en ny budget varje år från ägaren [...] det är en politisk produkt. (R31 2019)

Vad de intervjuade pekade på är kort och gott att det är problematiskt, om inte omöjligt, att koppla budgeten till avtalen och därmed till beställarstyrningen på grund av de olika tidsperspektiven och därmed får inte budgeten någon styrkraft i den operativa verksamheten.

Ökad detaljstyrning

Det finns en återkommande utsaga i intervjuerna om en ökad detaljstyrning där de som ska utföra styrningen i praktiken beskrev en styrning blivit allt mer detaljerad, vilket i sin tur bidragit till att handlingsutrymmet minskat rejält till exempel för sjukhusen. Återkommande berättelser framkom i intervjuerna om hur hälso- och sjukvårdsnämnden och hälso- och sjukvårdsförvaltningen som beställare av vård är de som detaljstyr, vilket inte lämnar något handlingsutrymme till utförarna med möjlighet att själva påverka vare sig målen eller den egna styrningen. En av cheferna i sjukvården beskrev styrningen på följande sätt:

Landstinget [Region Stockholm] har för 2019 utvecklat en massiv idé om målstyrning, parallellt med den väldigt, väldigt, väldigt detaljerade styrningen som går genom hälso- och sjukvårdsnämnden. Det är två väldigt kraftiga styrningar som går mot sjukhuset just nu, så att sjukhuset självt har inte någon möjlighet att välja något eget där. (R17 2019)

Problematiken med detaljstyrningen och det därigenom upplevda minskade handlingsutrymmet beskrevs vara något de som arbetar centralt i regionen har försökt att hantera. Till exempel beskrev en administrativchef inom sjukvården följande:

Man [utförarna av vården] tycker att det är väldigt detaljerat, det [målstyrningen] lämnar väldigt lite utrymme. Då är det väl så att vissa grejer trycker vi inte ner i organisationen utan då säger vi att det får vi hantera på verksamhetsområdesnivå eller det kanske vi bara kan hantera på ledningsnivå. Så allting går inte hela vägen ut, vi gör en avvägning så att det inte blir en administrativ börda [...] Det har varit rätt mycket frihet under ansvar, [...] det krockar lite nu i och med att man har stärkt koncernen, man pekar väldigt mycket mer rakt ner. Då måste vi peka mer ut till vår verksamhet, så har det blivit. [...] mycket, mycket mer detaljerat. Målen och i och med att man fastställer indikatorer [i budgeten] som är obligatoriska på en väldigt

detaljerad nivå vilket man inte gjorde förut. [...] det gör att vi måste peka neråt i vår verksamhet mycket, mycket mer. [...] detaljstyra dem. Ibland kan man undra till vilken nytta. (R32 2019)

Citatet pekar på att det pågick en diskussion på administrativ nivå inom verksamhetsområdet Vård och hälsa om graden av detaljstyrning, det vill säga hur mycket som ska ”tryckas ut” vertikalt via den formaliserade styrningen och hur mycket som ska lämnas till verksamheterna att själva fatta beslut om. En av cheferna på hälso- och sjukvårdsförvaltningen beskrev att de som beställare har släppt på detaljerna gentemot utförarna av vården:

Min bild är att de [utförarna av vården] har ganska stora möjligheter, nu har de haft omställningsavtal i fyra år som [...] tog bort ”pinnarna”. Vi gav dem ganska stora möjligheter – det här är så viktigt att ni klarar den här omställningen [...]. Så man valde att släppa på en del av detaljerna, men långsiktigt är det väldigt viktigt att skattepengarna används på det sättet som fullmäktige beslutat om. (R20 2019)

Att handlingsutrymmet ska ha ökat för utförarna av vården är inget som framhölls i de intervjuer vi gjorde, snarare lyftes avsaknaden av ett eget handlingsutrymme och en mycket begränsad möjlighet att påverka målen framdeles. Detta exemplifieras genom följande uttalande från en av cheferna på ett av regionens sjukhus:

Vi såg väl utkastet [på målen] och framförde synpunkter på att det var detaljerat, men det kördes igenom, det är politikens rättighet att göra det [...] de måste få sätta sin ton och man vill styra mycket mer [från politikernas sida]. [...] [Politikerna inför] hårda avtal, som att alla vi vore privata företag, vi är bolag men vi är ägda av Region Stockholm. (R27 2019)

I likhet med andra intervjuade, pekade en tjänsteman på regionledningskontoret på att politiker har svårt att förstå målstyrningen, eller mål- och resultatstyrning som några av de intervjuade valde att beskriva styrningen som. Och att detta fått konsekvenser för den långsiktiga strategiska styrningen eftersom den politiska styrningen snarare tenderar att bli ad hoc i sin karaktär med fokus på detaljer:

Jag tror inte heller att man [politiken] riktigt greppar [mål- och] resultatstyrningen [...] man har inte riktigt den förståelsen, man förstår inte riktigt den verksamhet man styr över. [...] vi har framfört till politiken [...] Om ni först lägger fram en budget och sedan har ni en ekonomisk prognos som säger något annat [...] då blir det problem att vi måste försvara både budgeten och prognosen, framförallt prognosen men prognosen är bara en prognos den är inte en budget. Den [prognosen] står i budgeten, ja jo man har valt att ha med den i budgeten men det är ingenting vi styr på. Det är en förklaring av de ekonomiska förutsättningarna. [...] det gör sammantaget att det blir en ryckighet i styrningen och det är svårt att få till stånd den röda tråden. Man skulle behöva att politiken fattade de långsiktiga övergripande penseldragen och strategierna och inte detaljerna. (R33 2019)

Att politiker detaljstyr är något som är återkommande i intervjuerna. En av cheferna på hälso- och sjukvårdsförvaltningen konstaterade:

Jag tycker att de [politikerna] detaljstyr ganska mycket i Stockholm. Alltså hur många uppdrag har vi, 130? [...] alla dessa uppdrag från fullmäktige, de tycker jag är ganska detaljerade. [...] jag är inte van att man styr så i detalj. (R20 2019)

Vad citatet pekar på är en beskrivning av hur tjänstemännen på hälso- och sjukvårdsförvaltningen tenderar att lägga ansvaret på politikerna i fullmäktige, inte bara för att de uppdragstyr utan också för att det är de, politikerna, som sätter målen och bestämmer hur avtalen för beställningen av sjukvården ser ut. I relation till politikernas detaljstyrning konstaterade en av styrelseledamöterna för ett sjukhus att ett detaljerat system för styrningen i realiteten ger tjänstemännen vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen och vid regionledningskontoret en maktposition:

Vår [styrelsens] delaktighet i avtalen är obefintlig. Det är HSF, [hälso- och sjukvårdsförvaltningen], [men] de vill aldrig kännas vid det. Men du kan veta att [...] ju mer detaljrikt system du har desto mer makt har tjänstemännen. De vill aldrig kännas vid det om du frågar dem. Nej, det är politiken som har satt de här målen, men ta det här extremt komplicerade ersättningssystemet det är klart att det finns ingen politiker som har varken kompetens eller ork att sätta sig in i det i detalj. [...] och då blir det väldigt mycket tjänstemannamakt. Sedan säger man att det är politiken som har bestämt, javisst i formell mening är det de, men vem ligger bakom (R36 2019)

Som påpekats tidigare i detta avsnitt är budgeten det dokument de intervjuade ofta återkommer till gällande den alltmer centraliserade målstyrningen för Region Stockholm. I dessa berättelser om målstyrningen är ett återkommande exempel kopplat till budgeten och att den är för omfattande och för detaljstyrning. En styrelseledamot beskrev i relation till detta:

Jag tycker de [politikerna] är alldeles för detaljstyrande [i budgeten] [...]. Visst... vi förhåller oss till dem [målen i budgeten] och diskuterar dem i styrelsen och ber direktörerna [för sjukhusen] att förhålla sig till dem och ta fram någon typ av strategi. Det är klart att vi prioriterar lite bland dem också, de är för många och man har blandat lite smått och lite stort. (R36 2019)

En av sjukhuscheferna konstaterade, i likhet med flera av de intervjuade, att budgeten för 2019 omfattar väldigt mycket och att detaljgraden ökat:

Ja, där [i budgeten för 2019] var det väldigt mycket. Annars brukar det vara ekonomi i balans, god kvalitet, tillgänglighet och hållbarhet. Det är de fyra övergripande målen vi är vana att relatera till i budgeten, men nu var det inarbetat en jädra massa detaljer. (R27 2019)

Förutom budgeten är det främst avtalen som får kritik, ibland till och med mycket starkt kritik, i intervjuerna för att vara för detaljerade. Speciellt avtalen för de egenägda sjukhusen lyfts fram som detaljstyrda, särskilt i relation till verksamhet bedriven i egen regi genom Stockholm läns sjukvårdsområde (SLSO). En av cheferna vid Stockholm läns sjukvårdsområde beskrev följande:

Det som händer, om du tittar till exempel på ett avtal, ett sjukhusavtal. De är rätt tjocka, det är en detaljeringsnivå i verksamhetskraven som är så högupplöst att det inte är sant jämfört med ett avtal här [på Stockholms läns sjukvårdsområde]. [...] Det är tjänstemännen på HSF [hälso- och sjukvårdsförvaltningen som formulerar dessa avtal]. (R24 2019)

Citatet exemplifierar en återkommande kritik gentemot hälso- och sjukvårdsförvaltningen, HSF, som framkom i våra intervjuer från utförarsidan, både från bolagen, det vill säga de sjukhusen och från de verksamheter som bedrivs inom Stockholm läns sjukvårdsområde. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen i sin tur konstaterade att regionledningskontoret försöker vara med på olika sätt att styra avtalen. En av cheferna på hälso- och sjukvårdsförvaltningen beskrev följande i relation till detta:

De [regionledningskontoret] har många synpunkter. [...] de kan ha synpunkter på hur vi har ställt upp avtalet, hur detaljerat det är, vilken riktning det har, vilken styrmodell vi har. (R20 2019)

En av cheferna som arbetar på ett av sjukhusen konstaterade också att avtalen är detaljerade, men samtidigt att de också måste vara det:

Jag tycker det är ganska lagom. De [avtalen] innehåller mycket detaljer men det måste det göra om man styr med mål – kvalitetsmål och tillgänglighetsmål. (R27 2019)

Samtidigt har både Region Stockholm centralt och hälso- och sjukvårdsförvaltningen ambitionen att stödja innovationskraft, vilket beskrevs som problematiskt i relation till detaljstyrningen. Ett exempel på detta kan ges av en av cheferna på hälso- och sjukvårdsförvaltningen som beskrev att all verksamhet styrs av avtal och att avtalen tenderar att detaljstyra, vilket får konsekvenser för innovationskraften hos utförarna av vården:

All vår verksamhet styrs av de avtal som vi får med hälso- och sjukvårdsförvaltningen, eller via hälso- och sjukvårdsnämnden. Man pratar väldigt mycket om att man ska skapa incitament för verksamheten [utförarna av vården], att vara lite innovativa och att effektivisera. Men det går lite stick i stäv med att man också är inne och detaljstyr ganska mycket. Det är väldigt, väldigt mycket pinnar och statistik och man ska rapportera in både det ena och det andra. Någonstans tar man lite livet av den där innovationen. [...] Det som är bra för patienten kanske inte alltid blir bra för vårdgivaren ekonomiskt. Det är de delarna som man behöver fundera på ganska mycket när man tecknar avtal. Vad vill vi uppnå, vill vi styra på varje detalj eller vill vi att vårdgivaren ska få ett litet incitament att faktiskt kunna förbättra processerna och även utfallet för patienterna. (R7 2018)

Bristande tillit

En återkommande utsaga rörande styrningen och det strategiska arbetet inom verksamhetsområdet Hälsa och vård är att det finns en brist på tillit. Återkommande i utsagorna rörde primärt att det finns en brist på tillit internt inom det egna verksamhetsområdet, mellan de fyra verksamhetsområdena och mot regionledningskontorets arbete samt politikerna i nämnder, regionstyrelse och regionfullmäktige. Flertalet av de intervjuade menade att Region Stockholm centralt har försökt att anamma en form av tillitsbaserad styrning men att de misslyckats med detta eftersom styrningen från politiker snarare kännetecknas av detaljstyrning.

I relation till tillit, eller snarare bristen på tillit, beskrev de intervjuade att styrningen på koncernnivå handlar om en målstyrning som ska baseras på tillit, inte detaljstyrning. En av de högsta cheferna på regionledningskontoret beskrev just att idén har varit att gå

ifrån den tidigare idén om detaljstyrning mot en mer tillitsbaserad styrning men att det inte har fungerat i praktiken eftersom resultaten har uteblivit, till och med försämrats inom verksamhetsområdet Hälsa och vård:

De [sjukhusen] får fortfarande en påse pengar. [...] de här fyra åren med omställningsavtal ska vi ge sjukhusen långsiktiga strategiska förutsättningar, ni kan era verksamheter bäst, ni får de här pengarna och det här är vad vi vill att ni ska uppnå. Ni får göra vad ni vill med de här i princip, med de här miljarderna ni får. Vi kallar det för tillitsfull styrning, nej [...] då börjar man undra att om påsen kommit hit men man har fortsatt styra per åtgärd och då är det inte fel på mammans styrning eller på beställarens styrning till sjukhuset utan det är den interna styrningen. [...] Det var otroligt tydligt för den här fyraårsperioden. Det var skifte mot tidigare där man hade detaljstyrning och man plockade pinnar och det var eviga diskussioner mellan beställare och producent. Den här fyraårsperioden var någonting helt annorlunda och ändå kanske vi sitter kvar med synsättet i organisationerna. Det är kultur, årtal av detta beteende och så säger man ni kan eran verksamhet bäst vi ska inte detaljstyra, ni får de här pengarna. [...] Det gick inte bra med tillitsfull styrning under fyra år, det har inte blivit några kvalitetsökningar som vi trodde, de har inte gjort den förändring av innehållet som de trodde. Utan nu går alla våra sjukhus med rätt ordentliga underskott och de producerar inte ens till 95 procent av hur de har lovat på totalen. (R26 2019)

I den operativa verksamheten beskrevs bilden dock något annorlunda och de intervjuade lyfte fram att man på koncern- och politisk nivå snarare har bedrivit detaljstyrning än möjliggjort förutsättningar för tillitsbaserad styrning. Ett exempel på detta är följande uttalande från en av cheferna på ett av regionens sjukhus:

Nu är det en centraliseringsvåg där man centraliserar många funktioner, vilket säkert finns mycket gott med det, men det är också en mer kontrollerande funktion [...] tilliten som man fått, man pratar om tillitsstyrning, den känner inte vi av i realiteten, utan det är ganska bristande tillit. Man vill gärna ha en stor mängd mål som ska målsättas och följas upp på detaljnivå, hela vägen från fullmäktige och ut till verksamheterna, vi känner inte den här tilliten och det är väl därför det finns en viss känslighet för de här frågorna. (R27 2019)

En av de intervjuade politikerna konstaterade i relation till målstyrningen och till den tillitsbaserade styrningen att de är varandras förutsättningar men att det finns en brist på tillit från politikernas sida för hälso- och sjukvårdsförvaltningen och att det är därför som politiker tenderar att detaljstyra:

Man måste ha mål. Alltså förtroende är bra, tillit är bra men om vi har 45 000 anställda måste de veta vad uppgiften är. [...] man kan inte komma varje dag till jobbet och fundera har jag lust att göra en blindtarmsoperation eller inte. [...] Vi måste se till att pengarna räcker och används till det som är mest viktigt för Stockholms läns [Region Stockholms] invånare. Då måste vi sätta mål. [...] Jag är själv starkt kritisk till hälso- och sjukvården i hela Sverige där man faktiskt har noll tillit till professionerna säger jag när jag är på dåligt humör. Därför att man detaljstyr. Man målstyr inte, man detaljstyr. Man talar om, in på detaljnivå både från oss själva och från flera statliga myndigheter [...] Så länge man når sina mål, håller sin budget, har nöjda brukare då kommer vi inte att lägga oss i vad de gör. För mig är det faktiskt tillitsbaserad styrning. Det är att vi inte lägger oss i hur'en

där ute utan vad som ska göras. [...] Det är inte nödvändigtvis så att alla [i Region Stockholm] har samma uppfattning om vad som är detalj och inte. (R25 2019)

Detta att politiker saknar tillit till såväl professionen som tjänstemännens kunskap är återkommande i intervjuerna. Ett exempel ges av en styrelseledamot för ett av regionens sjukhus som konstaterade att den uppdragstyrning som kommer från politiker tenderar att gå emot idén om en tillitsbaserad styrning:

Den här uppdragskatalogen, det är en magnifik uppvisning i vad man kan säga är icke-tillitsbaserad styrning, du kan använda den [...] som en lärobok i hur man inte litar på någon. [...] mycket detaljstyrning tror jag kommer [...] när du har privata leverantörer. För då uppstår en annan form av juridiskt förhållande [...] då appliceras den även på de egenägda sjukhusen trots att man inte behöver det [...] jag störs oerhört av det där. Nej, de litar inte på oss för fem öre. (R36 2019)

En av de intervjuade politikerna konstaterade i likhet med citatet att det finns en misstro mellan politikerna och tjänstemännen, men också mellan olika verksamhetsområden och mellan olika yrkesgrupper som arbetar operativt inom vården:

Det är också min bild av att det finns en misstro, i båda riktningarna, både från politiken mot tjänstemän och mot människor som arbetar operativt i olika verksamheter och mellan olika verksamheter. Om man ska ta exempel förlossningsvården, det är ett jättebra exempel. Där barmorskor och läkare har en väldig misstro mot varandra. (R39 2019)

De intervjuade refererade till bristande tillit genom detaljstyrning i relation till budgeten men också avtalen. En av cheferna vid Stockholms läns sjukvårdsområde konstaterade att detaljstyrningen har ökat både i budgeten och i avtalen:

Det har blivit mycket värre. [...] de senaste åren har det blivit väldigt, väldigt detaljstyrt. [...] Det syns mest genom budgeten, men även genom avtalen. Men avtal för XX-verksamheten har i och för sig blivit bättre. Det är mindre detaljer, där pratar man mer tillitsstyrning [...] många av de andra avtalen är väldigt fyrkantiga. (R32 2019)

I intervjuerna framkom det också att det finns en bristande tillit internt inom verksamhetsområdet Hälsa och vård, inte bara från politikernas sida utan även från hälso- och sjukvårdsförvaltningen, vilket beskrevs ha ökat graden av detaljstyrning. En av de högt uppsatta cheferna för ett av sjukhusen i Region Stockholm berättade om problematiken med bristande tillit inte bara från politiken utan också från hälso- och sjukvårdsförvaltningen på följande sätt:

Det har vi pratat jättemycket om i den här processen med HSF [hälso- och sjukvårdsförvaltningen] att vi inte har tillit till varandra, så är det. [...] De [politikerna] tycker att vi [XX sjukhuset] inte har någon koll och HSF [hälso- och sjukvårdsförvaltningen] de tycker att vi är lata, att vi måste producera mer. [...] vi tycker att de [hälso- och sjukvårdsförvaltningen] ställer orimliga krav och försöker lura oss ungefär, så är det naturligtvis inte. (R31 2019)

I likhet med citatet lyfte flera intervjupersoner fram att det finns en bristande tillit från hälso- och sjukhusförvaltningen, vilka agerar som beställare av sjukvård, gentemot sjukhusen, utförarna av vården. En förklaring som gavs är att det lätt blir missförstånd

eftersom hälso- och sjukhusförvaltningen som beställare har ett perspektiv och sjukhusen som utförare av vård ett annat. En tjänsteman på hälso- och sjukhusförvaltningen konstaterade följande:

Jag brukar skoja så här, att vårdgivarna de vill ha en påse pengar och tillit. [...] Vi sitter i dialog och diskussion med dem nu och det blir en sorts förhandling vilken modell vi ska ha. Det är klart att då har, vårdgivarna en ingång och vi som beställare och ansvariga för hälso- och sjukvård i Region Stockholm för alla invånare, privat såväl som egenägd vård, vi har en annan ingång. Så vi får se hur vi kan hitta en balans. (R20 våren 2019)

Fokus på produktion

En mycket central utsaga i våra intervjuer är baserad på ett produktionstänk som leder till en form av produktionsstyrning av verksamhetsområdet Hälsa och vård. I intervjuerna handlade det om ett produktionstänk i form av hur verksamheter, både de egna utförarna men också de externa utförarna, kan effektiviseras och producera ökade volymer med mindre resurser. I intervjuerna positioneras dock de externa utförarna av vård som mer effektiva och duktigare än egenägd verksamhet i till exempel Stockholm läns sjukvårdsområde. Det framkom också att man inom verksamhetsområdet Hälsa och vård har utvecklat ett eget system för att räkna vilka vårdvolymerna som ska produceras och de intervjuade beskrev en framträdande produktionsstyrning och produktionsstyrningsstrukturer. I stora drag beskrevs produktionsstyrningen innebära att en verksamhet bryter ned och sätter nivåer för vilka volymer de tror att de kommer att kunna producera och även ska producera. En problematik som togs upp i intervjuerna är att det finns ett gap mellan vad utförarna av vården förväntas producera enligt avtal med beställaren och vad de kan producera. En av cheferna vid ett av sjukhusen beskrev gapet som att det är för många styrparametrar, vilka fokuserar på ökad produktion, samtidigt som de ekonomiska förutsättningarna minskat:

Tittar man på det senaste budgetdokumentet som [...] gäller för 2019, är det väldigt många parametrar från ägarsidan och från beställarsidan. Det är alldeles för många parametrar för att bli styrd på [...] Vi [sjukhusen] ska producera mer till mindre pengar. Jag brukar säga att när vi sitter hos ägaren – politiken och regionledningskontoret – då pratar vi ekonomi, att de ser så illa ut och det blir bara en procent uppräknings i år och vi får jättestora gap i våra budgetar som vi inte vet hur vi ska hantera. Så går vi till beställaren och hur vi ska fixa det här, det struntar de i utan de måste täcka upp och göra sitt uppdrag, känna sig trygga med att det finns sjukhus och vårdcentraler som levererar och att vi inte får köer och så vidare. Så de försöker trycka upp produktionen, mätt med pinnarna och detta är en ekvation som vi kan uppleva att den inte går ihop riktigt. Jätteförsvarade finansiella förutsättningar ihop med ökad produktion [...] Gapen här emellan upplever jag nog lite för stora. (R31 2019)

Från politikens sida är bilden något annorlunda och de finns de politiker som anser att det snarare handlar om styrningen och att vara effektiv än bristande resurser. Ett exempel ges i följande citat från en politiker:

Vi har jättemycket pengar och jättemycket ansvar och jättemycket uppdrag. Jag skulle inte säga att varje krona i vår organisation används optimalt, jag tror att vi har tillräckligt med resurser. [...] Jag skulle formulera det så här, vi har tillräckliga

resurser men vi använder dem inte optimalt i alla delar. Effektivitet är viktigt. (R39 2019)

En styrelseledamot reflekterade under en intervju att Region Stockholm som helhet tenderade att fastna i en produktionsstyrning baserat på kvantitativa mätningar:

För det stora felet med landstingets [Region Stockholms] mått är att de [hälso- och sjukvårdsförvaltningen] [...] tror att det är bara om alla ökar produktionen och har bra produktivitet som systemet blir effektivt. Det är ett gigantiskt feltänk. [...] Det går inte att styra på 40 indikatorer. [...] en så stor och komplex organisation som [till exempel] ett akutsjukhus, det är tusentals indikatorer som du skulle kunna hitta svar på potentiellt. relevanta ur kvalitetssynpunkt [...] kanske inte tusen men några hundratal i alla fall, lätt. [...] Stockholm släpar också efter och de [Region Stockholm] är väldigt ensamma i det här tänket. Andra har haft det [målstyrning] men de verkar röra sig därifrån. (R36 2019)

Vad citatet pekar på är att Region Stockholm har valt att implementera en målstyrning med fokus på produktionstänk och kvantitativa mått i form av mätbara indikatorer en styrning som den intervjuade menar andra regioner och andra offentliga verksamheter har lämnat bakom sig.

En annan problematik som lyftes i samband med diskussioner om indikator var inte bara att de var för många, utan också att det inte går att mäta produktiviteten eftersom flertalet av indikatorerna saknar mätbara mått. En av cheferna vid Stockholm läns sjukvårdsområde uttryckte följande i relation till detta:

Det blir väldigt svårt när vi ser att i årets [2019] budget har indikatorlistan vuxit. Det står till exempel man ska ha massa med mått på effektivitet. Det är intressant eftersom vi inte ens kan mäta produktivitet. [...] det [indikatorer] tas fram sedan [...] Vi vet inte vem som kommer att göra det. Vi uppfattar inte att vi är inbjudna till något bord just nu. (R24 2019)

Det citatet pekar på är att listan över indikatorer har ökat men att det inte finns fastställda mått för indikatorerna, vilket gör att till exempel produktiviteten inte kan mätas. Den intervjuade ifrågasatte när dessa mått ska komma och varför de som arbetar med att utföra vården inte har bjudits in till diskussioner för att ta fram mått för indikatorerna. När måtten väl ska sättas beskrev en av de vi intervjuat vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen att det sker för snabbt och att verksamheterna borde involveras tidigare i processen:

Nu vill man från politiken att vi ska ta fram ett produktivetsmått, kan ni ta fram det till i morgon. Alltså, det var precis så, kan ni återkomma i morgon bitti. Då får man vad man frågar efter. Vi på hälso-och sjukvårdsförvaltningen har jättelånga tidsaspekter där man måste validera. Att man [politiken] inte förstår att ta fram ett förslag på vad man ska följa, sedan måste valideras, får vi rätt resultat, kan vi mäta det här, vid fler tillfällen än bara en gång om året. Ett mått som man kan mäta en gång om året är värdelöst. Hur vet man att man gör rätt saker, vid rätt tidpunkt. Alltså det är som att blunda ett år och sedan titta upp och oj, är vi här och sedan börja styra. Det är värdelöst. [...] jag tänker från centralt håll, måste man involvera sina verksamheter tidigt. (R7 2018)

Produktionsstyrningen beskrevs så stark i Region Stockholm att ägarutskottet har bytt namn till produktionsutskottet. En av de intervjuade cheferna vid ett sjukhus uttryckte följande om den allt mer centraliserade styrningen:

Ägarutskott[et], nu kommer man att ändra etiketten på ägarutskott, det kommer att bli produktionsutskott istället. Där samlar landstingets [Region Stockholms] ekonomidirektör oss och kollar så att vi får redogöra för läget. Vi rapporterar varenda månad, både finansiella, personella och produktionsmässiga resultat. [...] Så det här med vision och mission och rapportering och sådant, det är mycket uppe på toppen. (R17 2019)

Kort och gott framkom det i intervjuerna att den stärkta målstyrningen i Region Stockholm skapat en allt mer centraliserad styrning av verksamhetsområdet Hälsa och vård med ökade krav på återrapportering i form av produktionsmått.

Sammanfattning

Inom verksamhetsområdet Hälsa och vård har totalt fyra olika utsagor identifierats vilka summeras i tabell 7.1.

Tabell 7.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Hälsa och vård

Utsagor	Innehåll
Mångfald av styrning	Framtidsplanen – ett centralt styrdokument. Framtidsplanen har tappat styrkraft, för gammal och inte aktuell. Operativt är framtidsplanen mycket styrande. Oklart vad som är över- och underordnat i styrningen.
Ökad detaljstyrning	Handlingsutrymmet för operativ verksamhet har minskat. Detaljstyrning från flera håll. Mål, indikatorer och avtal fastställs på högsta nivå. Hämmar innovationskraften. Centrala tjänstemän tillskrivs mycket makt.
Bristande tillit	Bristande tillit till/från/mellan många grupper. Politiker och tjänstemän pratar tillitsbaserad styrning. Operativ ledning och verksamhetsföreträdare pratar avsaknad av tillitsbaserad styrning. Tillitbaserad styrning funkade inte – återgått till detaljstyrning. Centraliseringsväg, ökad kontroll och detaljstyrning.
Fokus på produktion	Krav på ökad produktion med mindre resurser – svårt (omöjligt). Privata företag anses mer effektiva och bättre. Fokus på volymer/hur mycket man ska producera. Politiker, regionledningskontoret och beställaren har olika krav – svårt för verksamheten.

Kapitel 8 – Region Stockholm

I detta kapitel fokuserar vi på att presentera vad vi utifrån intervjuerna med politiker, tjänstemän och chefer har identifierat som de mest återkommande utsagorna gällande strategi och styrning i Region Stockholm. Till skillnad från föregående kapitel där vi har studerat den strategiska styrningen i de fyra verksamhetsområdena har vi i detta kapitel studerat och analyserat den övergripande styrningen i Region Stockholm.

En gemensam styrning som bidrar till helheten

En återkommande utsaga i relation till strategi- och styrningsarbetet är att Region Stockholm behöver en gemensam styrning som bidrar tydligare till helheten. I intervjuerna framkom att det har varit alldeles för lite samarbete mellan de fyra verksamhetsområdena och att detta är något som man på central nivå både i regionfullmäktige, regionstyrelse och på regionledningskontoret har försökt åtgärda. Ett sätt att komma åt denna problematik har varit att i större utsträckning använda begreppet koncern och vad de intervjuade ofta refererade till som ”koncerntänk” eller ”koncernstyrning” som bygger på en idé om att uppnå en helhet i strategi- och styrningsarbetet.

En av cheferna på regionledningskontoret diskuterade det gemensamma i termer av att helhet och att samverka mellan verksamhetsområdena, har varit bristande eftersom Region Stockholm som organisation haft en tradition av att arbeta i stuprör:

[A]mbitionen, det är att se helhet. Det kan man tycka är en självklarhet men det har inte riktigt varit en självklarhet för det har varit väldigt mycket stuprör. Vi har tittat ner i hälso- och sjukvårdsbenet, trafikbenet. [...] Hur ser vår målstyrning ut? Hur ser vår uppdragsstyrning ut? På punkt efter punkt finns det ganska stora förbättringspotentialer. För man har inte tänkt helhet om styr- och ledningssystemet. (R3 2017)

I relation till både helhetstänkandet och införandet av en mer enhetlig och standardiserad styrning konstaterade en av de intervjuade politikerna att inget verksamhetsområde är så unikt att det egentligen behöver en egen styrmodell:

Alltså i alla stora organisationer tycker varje gren att just de är unika så just de måste få ha sin egen styrning. [...] Om du ersätter en chef inom kulturförvaltningen med en chef inom sjukvården eller en chef inom kollektivtrafiken har de ungefär samma problem. Det är bara att de inte fattar det. För var och en tycker att just sin verksamhet är unik så vi måste få ha den styrmodell som vi vill ha och då ska politiken bara göra som de vill. (R25 2019)

Att Region Stockholm som organisation under åren har arbetat i stuprör är återkommande i intervjuerna. Det finns dock de som tar steget längre, som till exempel en av cheferna på hälso- och sjukvårdsförvaltningen, genom att beskriva att det i stuprören även fanns sugrör:

Vår organisation har jobbat väldigt, väldigt mycket i stuprörstänk. [...] Om jag ska vara riktigt spetsig så inom stuprören finns det sugrör. (R7 2017)

I relation till stuprören och att verksamhetsområdena har arbetat separat i relation till varandra, lyfte en av cheferna vid trafikförvaltningen att det fanns ett stort behov av att utveckla ett helhetstänkande och gemensamma system, processer och metoder i Region Stockholm:

Jag gillar det begreppet [koncern]. [...] För mig är det mycket att just leda- och styra delarna är gemensamma för att konsolidera någon slags helhet och att man har stöd som är effektivt och så långt det är möjligt gemensamt. [...] Som det ser ut nu har vi alla nästan sådana egna funktioner, egna ledningssystem, egna leda- och styrprocesser, egna policyer och annat. Här finns det ett jättejobb att bygga ett gemensamt ledningssystem [...] Vi har till och med olika ekonomisystem på några ställen och olika löne- och personalsystem. Så det finns väldigt grundläggande delar som man behöver aktivt bestämma hur det ska se ut, om man nu vill få ihop det. (R6 2017)

I intervjuerna framkom det att begreppet koncern, koncerntänkande och koncernstyrning i relation till helheten är viktig som ett sätt att få alla verksamhetsområden att sträva mot en gemensam och mer standardiserad styrning. I samband med detta lyfte en av politikerna fram vikten av att ha ett koncerntänkande och att alla verksamhetsområden måste ta ansvar för helheten i Region Stockholm:

Vi har kunnat lyfta fram vikten av att man samarbetar, att det är kunden som är det viktigaste. Alltså patienterna i sjukvården, resenärerna i kollektivtrafiken. Stockholms läns invånare ska stå i centrum. Det har varit tydligt. Att man ska ha ett koncerntänkande. Det är tydligt i budgeten. [...] man är inte bara Södersjukhuset AB eller trafikförvaltningen utan man är en del i en helhet och det är det vi har velat åstadkomma. Att man ska känna att man är en del i en helhet. Den egna verksamheten ska man utföra men man har också ett ansvar att bidra till helheten. (R25 2019)

Som framgår av citaten var flera av de intervjuade, både politiker och tjänstemän, positiva till idén om att hitta gemensamma processer för styrningen. Samtidigt framfördes även kritik gällande själva begreppet koncern, dess betydelse och användning i offentlig sektor. En av cheferna på regionledningskontoret uttryckte följande:

Nu pratar man om koncern. [...] Jag tror inte de [politiken] har tänkt igenom det där så noga heller. Men de skriver in det i sin budget. [...] Jag har inte hört någon diskussion om det här. Varför det landade i den här koncern-ordet. (R3 2017)

En av cheferna på trafikförvaltningen beskrev att man behöver fundera på vad koncernen är i Region Stockholm:

Vem styr upp det om inte det koncerngemensamma ska styra upp det. [...] Om man verkligen vill få ut en koncerneffekt måste man också fundera på vad koncernen är. (R6 2018)

Ett annat exempel kommer från en av de intervjuade politikerna som poängterade att det finns en problematik i att använda begreppet koncern som har sitt ursprung i privat sektor och i företagsvärlden:

Jag kan inte säga att jag har deltagit i några stora diskussioner i Region Stockholm om de frågorna specifikt. [...] Alltså koncerntänket [...] det kommer ursprungligen [...] från företagsstrukturen. Det är applicerbart i den bemärkelsen att det finns flera stora verksamheter och man söker efter bättre förutsättningar för dem att förhålla sig till varandra [...] Sedan passar inte det fullt in i den politiska organisationen [...] Jag tror inte man ser politiken som en del av koncernen [...] Jag misstänker att det man primärt tänker och föreställer sig är verksamheten. [...] Det blir svårt att se och definiera politiken i en sådan tanke. [...] Annars kan jag mer föreställa mig att det inte är någon som överhuvudtaget haft den tanken. Det är ingenting man överhuvudtaget reflekterar över. [...] Det blir alltid olyckligt när man tar någon annans ord [till exempel ord lånade från företagsvärlden]. Å andra sida blir det kanske inte enklare om man hittar på något eget ord heller. (R28 2019)

När det gäller idén om att nå en gemensam styrning som bidrar till helheten framhölls budgeten vara det dokument som omfattar styrningen för hela Region Stockholm. För att komma fram till en gemensam syn på helheten beskrevs budgetarbetet och framtagandet av mål och indikatorer ske genom beredningar och förhandlingar på olika nivåer i organisationen till exempel mellan fullmäktige, regionledningskontoret, nämnderna och förvaltningarna. De slutliga förhandlingarna sker sedan på högsta politiska nivå och det slutliga beslutet fattas av fullmäktige. Det framkom också att i detta arbete är det svårt att hitta bra indikatorer som är mätbara samt att det tenderar att bli för många indikatorer som ska mätas. En av de intervjuade politikerna konstaterade att det blir allt fler indikatorer i budgeten och att det är svårt att hitta bra indikatorer:

[V]i har fler indikatorer i budgeten än vad vi har haft tidigare. Men vi är inte framme och det beror på att det inte alltid är så enkelt att hitta bra indikatorer. [...] det är indikatorer på olika nivåer. Vi vill att de ska vara beslutade i fullmäktige, men arbetet att ta fram indikatorerna där behöver vi såklart tjänstemännens hjälp, regionledningskontoret. Sedan har de en dialog med de andra nämnderna om vad som är relevant att mäta på övergripande nivå. Sedan ligger det ett uppdrag hos alla nämnderna att utveckla egna, lokala indikatorer [...] det blir för spretigt om alla indikatorer som vi har på alla områden ska redovisas i fullmäktige. Då blir det lätt så att ingenting blir viktigt eftersom det blir för brett. (R39 2019)

Komplex styrning

Att styrningen är komplex i Region Stockholm är en utsaga som har varit mycket återkommande gällande den strategiska styrningen och en återkommande fråga är vilken styrmodell som ska ses som över- eller underordnad, det vill säga vad är mest styrande i regionen? I dokumentstudien (se kapitel 3) framkom det å ena sidan att budgeten ska ses som överordnad i styrningen, å andra sidan att det finns fler, andra dokument som lyftes fram som att de var lika eller mer styrande. Ett liknande resultat kan vi se i intervjustudien. De flesta framhåller att budgeten är det mest styrande dokumentet, men många lyfter också fram till exempel den regionala utvecklingsplanen, RUF 2050 och/eller det regionala trafikförsörjningsprogrammet som de mest styrande dokumenten. Även hur styrningen och de olika strategiska dokumenten relaterar till varandra och till budgeten beskrevs som oklart av de intervjuade. En av cheferna på regionledningskontoret framhöll till exempel lagstiftningen som överordnad allt i styrningen:

Det som direkt är styrande och det som exempelvis nämnder och bolag under landstingsstyrelsen [regionstyrelsen] ska gå på och styr dem fullt ut och det som vi följer upp dem på det är lagstiftning. Inte nationella mål, inte på det sättet. Inte om de inte är lagstiftning. Vissa nationella mål är lagstiftning. [...] men annars säger vi, det som inte är lagstiftning och som är direktverkande styrande för nämnder och bolag, det är landstingsbudgeten [regionbudgeten]. Sedan finns det en regional utvecklingsplan för Stockholm, det finns trafikförsörjningsprogrammet, etc. som innehåller mål. Mål som är beslutade av landstingsfullmäktige [regionfullmäktige]. Här har vi haft jättemånga diskussioner. (R2 2017)

I en intervju med en av politikerna framhölls inte lagstiftningen utan budgeten som det viktigaste dokumentet för styrning, även om viss vägledning om prioriteringar kan erhållas från övriga strategiska dokument som till exempel den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050:

Våra strategier är ett antal planer eller policyer som är vägledande för våra nämnder och bolag. När de ska ta sin "take" på vad fullmäktige sätter för vision och för mål, då ska man titta på de här planerna och policyer som en vägledning. Det är allt från att vi har regionutvecklingsplanering som vi har skött enligt lag redan innan vi blev region. Det är den som i grunden är styrande för alla kommuner och för oss. När vi gör årliga budgetar och när nämnderna gör sina verksamhetsplaner ska de naturligtvis titta på den utifrån [till exempel] hälso- och sjukvårdsnämndens uppgift. Vad är det i RUF5:en [den regionala utvecklingsplanen], var är det vi står någonstans nu, var är det vi vill vara, hur relaterar det till fullmäktige. Vad har fullmäktige sagt i sina mål och med den budgettilldelning som de har gjort. Hur kan vi sluta gapet, om det finns ett gap, mellan var vi vill vara och var vi befinner oss. Då ska den vara vägledande. På samma sätt som vi har en folkhälsopolicy och det finns en rad sådana olika styrdokument. Men det är glasklart att budgeten är det mest överordnade styrdokumentet i hela vår organisation. (R25 2019)

De intervjuade på regionledningskontoret återkom till att det finns i huvudsak tre strategiska planer i Region Stockholm – framtidsplanen för hälso- och sjukvården, den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050 och det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Stockholms län. En av cheferna på regionledningskontoret uttryckte följande:

Vi brukar säga att det finns tre strategiska planer och program inom landstinget Region Stockholm] övergripande. Det är dels framtidsplanen för hälso- och sjukvården, det är dels RUF5 [den regionala utvecklingsplanen] där har du tillväxt- och regionplanering och egentligen ett ännu bredare perspektiv för hela landstinget [regionen]. Den löper till 2050. Sedan har du trafiken – regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län. Där är två och tre. RUF5:en [den regionala utvecklingsplanen] och TFP [det regionala trafikförsörjningsprogrammet] är regionala program. Landstinget [regionen] ansvarar för att ta fram dem. Men de är regionala program så de inbegriper kommunen och alltihopa. Det är ett regionalgemensamt program men landstinget [regionen] ansvarar för att ta fram det. Det fastställs i landstingsfullmäktige [regionfullmäktige] men det är egentligen ett åtagande som gäller hela regionen medan framtidsplanen för hälso- och sjukvård är landstingets [regionens] interna arbete. Det är de övergripande strategiska planerna och programmen som styr landstinget [regionen]. (R2 2017)

I citatet lyfts det fram att det är framtidsplanen för hälso- och sjukvården, den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050 och det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Stockholms län som ytterst är styrande i Region Stockholm. Ser vi till relationen mellan budgeten och de tre övergripande strategierna uttryckte flera av de intervjuade att de saknade en tydlig koppling dem emellan. Ett exempel kom från av en av tjänstemännen på regionledningskontoret som påpekade att de har arbetat med att tydliggöra relationen mellan de olika strategierna:

[V]i hade ett stort utvecklingsarbete under 2013 som var [ett uppdrag] från fullmäktige att man behövde utveckla målen [...] så att det som var landstingets [regionens] övergripande mål i budgeten också rimmade med de målen som fanns i de långsiktiga strategiska planerna, det vill säga framtidens hälso- och sjukvård, regionplanen i dokumentet RUFSS:en och trafikförsörjningsprogrammet. På den tiden var det två olika saker. Det fanns ingen synk mellan dem. (R1 2017)

Det beskrivs dock i intervjuerna att det har funnits svårigheter att arbeta fram en tydlig koppling mellan mål- och budgetdokumentet och målen i de tre strategiska planerna eftersom de, åtminstone delvis, är mycket olika till sin karaktär.

Det är lagstadgat att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska ta fram ett trafikförsörjningsprogram för regionen, vilket inkluderar regionala mål för regionens samlade aktörer till exempel kommuner och företag (SFS 2010:1065). Region Stockholm har ett ansvar som regional kollektivtrafikmyndighet att leda processen och att ta fram det strategiska dokumentet i samråd med alla relevanta regionala aktörer samt att besluta om innehållet i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Eftersom trafikförsörjningsprogrammet är en regional fråga menar en del av de intervjuade att programmet måste länkas till regionens mer övergripande mål som finns i den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050. En av cheferna på regionledningskontoret beskrev att:

Trafikförsörjningsprogrammet bygger på RUFSS [den regionala utvecklingsplanen]. (R3 2017)

Även den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050, är lagstadgad (SFS 2010:900) och framtagen i samverkan med ett stort antal aktörer som till exempel de 26 kommuner som ingår i regionen, Länsstyrelsen, privata företag, universitet och högskolor samt olika intressegrupper. Detta innebär att Region Stockholm inte själva kan justera eller ändra i dessa två dokument – den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050 och trafikförsörjningsprogrammet – för att anpassa målen till den egna verksamheten och till sin budget. En av cheferna vid regionledningskontoret uttryckte följande i relation till detta:

Men poängen med dem [den regionala utvecklingsplanen och trafikförsörjningsprogrammet] är att försöka samla de regionala aktörerna och skapa gemensamma målbilder och gemensamma riktningar för att få allting att takta ihop [...] Målen som finns – ska vi ta in dem rakt in – som exempelvis kollektivtrafikens mål. Där har vi sagt nej. Det har varit en stor principiell fråga. [...] Vi har satt ner foten nu och sagt att nej, det här är regionens program. Måluppfyllelsen, exempelvis 80 procent, är beroende av att alla aktörer i regionen gör det de ska, det är inte bara landstingets [regionens] åtagande. Så vi kan inte plocka in det rakt av. Vi ska plocka in i våra mål som beslutas av

landstingsfullmäktige [regionfullmäktige], det som är landstingets [Region Stockholms] åtagande, det som vi finansierar, det som vi kan göra. Det ska naturligtvis designas på ett sådant sätt att det kopplar till vårt åtagande inom de regionala planerna. Här har det varit jättemycket förvirring. (R2 2017)

När det gäller framtidsplanen för hälso- och sjukvården är situationen annorlunda. I intervjuer lyftes det fram att Region Stockholm själva ”äger” detta strategiska dokument, vilket syftar till att Region Stockholm själva kan sätta sina mål och även uppnå målpuffyllelse eftersom detta inte kräver samverkan mellan flera externa aktörer.

När det gäller strategiskt arbete lyfter några av de intervjuade fram problematiken med att etablera en gemensam syn på vad en strategi är. Ett exempel kan ges från en av de intervjuade politikerna som konstaterade att:

Just den här diskussionen om vad är en strategi och hur ska vi se på strategier och vem ska besluta om strategier, den har vi inte landat i för det är ganska rörigt. [...] Vad är en strategi? Vad är en policy? Vad är en handlingsplan? Hur ska de lira med varandra? [...] Vi har bestämt oss för att en strategi för oss i nämnden är att staka ut en riktning för hur vill vi att utvecklingen ska se ut. Vad är det för områden vi tycker är särskilt viktiga att fokusera på. (R39 2019)

Verksamhetsområdena är mycket olika

En annan återkommande utsaga är kopplad till att de fyra verksamhetsområdena – Regional utveckling, Kultur, Kollektivtrafik och Hälsa och vård – är mycket olika varandra, vilket beskrevs som problematiskt av flera intervjuade. Till exempel uttryckte en av cheferna på regionledningskontoret att med ett koncerntänk skapas flera utmaningar och en hög grad av komplexitet i styrningen:

Hälso- och sjukvården och Kollektivtrafiken är service till invånare, de andra, Regional utveckling och Kultur, det är en annan karaktär på dem. Där har vi försökt att beskriva, också med stödord i målmodellen, det ska vara mer tydligt att det är olika verksamheter, det är olika andemening i dem, de syftar till olika saker. [...] När man tänker koncern har vi så klart massor av utmaningar och komplexitet. [...] Ett grundfundament för mig i koncernen [...] är att det egentligen är helt olika affärsmodeller i koncernen. [...] I kollektivtrafiken vill vi ha fler, i hälso- och sjukvården vill vi ha färre. Bara den skillnaden gör en jättestor skillnad i hur man pedagogiskt förklarar hur man styr och leder i koncernen. Och att få det att hänga ihop på ett sådant sätt att folk fattar och köper det. (R2 2017)

Om flertalet av de intervjuade var överens om att de fyra verksamhetsområdena skiljer sig åt finns det olika syn på huruvida styrningen ska se lika ut för verksamhetsområdena eller inte. När vi frågade en av de intervjuade politikerna om styrningen borde vara lika för alla verksamhetsområden svarade hen nej på följande sätt:

Nej, jag tror inte det. Inom hälso- och sjukvården finns det en jättetydlig lagstiftning. Det är [...] hälso- och sjukvårdslagen, patientlagen och flera andra lagar som styr. Kulturen är i huvudsak befriad från lagstiftning därför att vi inte ska ha politisk styrning och då tycker jag att vi ska dra slutsatsen av det, eller förhålla oss på samma sätt i regionens styrning att kulturnämnden bör ha en ganska

övergripande [styrning]. De behöver ha ganska vida ramar. Det kan man säga att det har hälso- och sjukvården också för att de styrs av lagstiftningen men jag ser en större anledning och lägga mer kraft på uppföljning, utvärdering, av hälso- och sjukvården än vad jag ser i kulturen. Det är också lättare att få utfallsmått från hälso- och sjukvården än vad det är i kulturen. Det är svårt att mäta, man kan mäta hur publiken upplever saker men om publiken blev arg, ja det kanske var meningen. Är det bra eller dåligt? Det är mycket svårare än att mäta överlevnaden av cancer, femårsöverlevnaden på bröstcancer det är ett mått som man kan verkligen jobba med och försöka förbättra. (R39 2019)

Att verksamhetsområdena är olika och att styrningen av dem skiljer sig åt är tydligt i intervjuerna när det gäller hur mycket fokus det läggs på de olika verksamheterna. Återkommande positioneras verksamhetsområdet Hälsa och vård som viktigast av såväl politiker som tjänstemän, sedan kommer verksamhetsområdet Kollektivtrafik och sist de två mindre verksamhetsområdena Kultur och Regional utveckling. En av de intervjuade politikerna konstaterade att:

Det som tar absolut mest fokus är trafik och sjukvård. (R28 2019)

Detta har även uppmärksammats av tjänstemännen på regionledningskontoret som lyfte fram att politiker främst pratar om Hälsa och vård och Kollektivtrafik, men också att det är naturligt att fokus ligger på dessa eftersom de är mycket större och kräver mer ekonomiska resurser än Kultur och Regional utveckling. I linje med detta uttryckte en av cheferna på regionledningskontoret att:

Politiken brukar i vissa fall säga att hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken är våra absoluta kärnverksamheter. [...] Det är på något sätt ganska naturligt att se till magnituderna i koncernen. Hälso- och sjukvården är 80 miljarder, trafiken 20 [miljarder], resten syns knappt på kartan. [...] Skulle man rita upp dem i någon slags monetär- eller omfattningsordning skulle vi ha hälso- och sjukvården här uppe, trafiken någonstans mittemellan, de andra skulle inte ens synas. [...] Det är så ofantligt mycket mer pengar [i vården]. Det är så ofantligt mycket mer medialt, även om kollektivtrafiken är ofantligt medial i sig, så är hälso- och sjukvården långt över det i alla fall. Och komplexiteten är upphöjt till fyra [i vården] jämfört med de andra. (R2 2017)

En av cheferna på trafikförvaltningen konstaterade i relation till att verksamhetsområdet Hälsa och vård tar mest utrymme att detta är något som Region Stockholm och regionledningskontoret behöver jobba på så att diskussionen kan utvecklas till att bli mer jämbördig:

Först är det sjukhusen och vården och sedan, ja, just det, det är kollektivtrafiken också [...]. Men man behöver prata mer jämbördigt om de delarna. Sjukvården har väldigt många anställda, för att det mesta drivs i egen regi. Om vi skulle inkludera alla busschaufförer och tunnelbaneförare hade vi också varit flera, flera tusen. Nu gör vi inte det, allting är outsourcat och därför blir vi en renodlad beställarorganisation. [...] Det är en utmaning när man bygger en koncern och en utmaning i styrningen också, att se att det finns olika delar i verksamheten. (R6 2017)

Utmaningar med att vara en politiskt styrd organisation

En annan återkommande utsaga är utmaningen att vara en politiskt styrd organisation där politiker är allestädes närvarande i relation till bland annat ökad administration, detaljstyrning och tillit. Under intervjuerna har politiker och vilken roll de ska ha i styrningen, ifrågasatts på flera sätt både av politikerna själva, av tjänstemännen och de intervjuade cheferna. Ett sådant exempel är när en av cheferna på regionledningskontoret ifrågasatte strukturen i regionen och antalet ledamöter i regionfullmäktige som beskrevs som högt eftersom antalet uppgifter som Region Stockholm ansvarar för har minskat efter hand:

För 30 år sedan när landstiget [regionen] bildades 1971 var det 149 ledamöter [i fullmäktige]. Det är det fortfarande. För 30 år sedan hade vi all omsorg och då var det indelat i flera [...] områdesansvar. Vi hade utbildning [...] naturbruksgymnasier, [...] vårdgymnasium. Vi hade en mängd verksamhet som vi inte har idag. Så alla de 149 ledamöterna plus 149 ersättare [...] ungefär 300 personer, de som satt i nämnder och styrelser hade påtagligt ansvarsområde. Sedan kommunaliserade man omsorgen och man knoppade av gymnasieskolor. Man har egentligen bara ett naturbruksgymnasium kvar. Och så har man flyttat ut massor med ansvarsområden men man har lika många politiker kvar i organisationen och de vill gärna ha ett [eget] ansvarsområde. Det har man löst genom att vi har väldigt mycket [...] beredningar. Vi hade ett tag 14 beredningar och där känner man att det finns en frustration över att de [politikerna] aldrig får tycka till eller bestämma någonting. [...] Att minska administrationen blir svårt om man inte minskar politiken. (R26 2019)

Vad citatet pekar på är att ansvarsområdet inom Region Stockholm har förändrats och enligt intervjupersonen också minskat under åren, men trots detta har den politiska strukturen och antalet ledamöter behållits konstant. Intervjupersonen menar att antalet politiker behöver minskas för att kunna minska administration och byråkrati i Region Stockholm. Att minska byråkrati och administration var en av de strategiska beslut som framhölls som viktigt i det nya koncerntänket både i dokument och i intervjuer.

Flera av de intervjuade gjorde jämförelser mellan Region Stockholm och statliga myndigheter när de diskuterade politikernas roll. I statliga myndigheter får det till exempel inte förekomma ministerstyre och därmed beskrevs risken för detaljstyrning vara mindre där. En av cheferna på trafikförvaltningen lyfte fram att inom staten finns det ett mycket större handlingsutrymme än inom Region Stockholm där politiken är mycket närmare och därmed blir styrningen mer komplex och svår:

Det är väldigt mycket som en generaldirektör kan [göra]. Där behöver man inte gå och fråga ägaren och uppdragsgivaren, ministern och statssekreteraren, om man får ha en gemensam ekonomi, det tar man för givet att man ska ha, för att driva det på ett effektivt sätt [...] Man har inte med sig den politiska styrningen ner från koncernnivå. Man har regleringsbrev och uppdrag som man växlar ner i verksamheten, men det finns inget politiskt lager emellan. Vi [i verksamhetsområde Kollektivtrafik] styrs av en trafiknämnd. Innan det kommer upp till fullmäktige och det koncerngemensamma tänket i landstingsstyrelsens [regionstyrelsens] förvaltningen är kopplat till landstingsstyrelsen [regionstyrelsen], som på något sätt måste gå upp eller gå ner för att sedan gå upp i fullmäktige för att kunna få fullt ut

genomslag. Därför blir det en mycket svårare resa. [...] Det är en väldigt svår och sofistikerad styrning som behöver ske för att få genomslag för till exempel effektiviseringar eller gemensam styrning. (R6 2018)

En av politikerna konstaterade i relation till frågan om politikernas detaljstyrning och jämförelsen med statliga myndigheter att det är stor skillnad eftersom de politiska inspelen är mer frekventa inom Region Stockholms verksamheter:

Politiken är närvarande på ett annat sätt [i en region än i en statlig myndighet]. Jag tror faktiskt att det är svaret på frågan varför det blir smala eller detaljfrågor som är väldigt synliga på hög nivå i vår styrning. Det beror på att det är den politiska logiken, det händer någonting eller det uppstår ett tryck i någon fråga eller någon politiker blir särskilt engagerad och bildar opinion för det och plötsligt har det blivit en central fråga på regionledningsnivå eller på fullmäktigenivå. Det tror jag är förklaringen till att det ser ut som det gör. [...] i staten, som har ett annat sätt att arbeta på, en helt annan styrning. De är lite fria från det där på myndigheterna att det inte är de politiska inspelen. (R39 2019)

I likhet med citatet ovan gav en annan av de intervjuade politikerna ytterligare en förklaring till att detaljstyrning kan uppstå eftersom väljarna ofta via media utkräver (an)svar från politikerna i mer eller mindre detaljerade frågor:

När ansvar utkrävs, via väljarna oftast genom media, då är det i detaljerna ansvar krävs, det är väldigt sällan på helheten. (R25 2019)

När det gäller tjänstemännen lyftes frågan om politisk detaljstyrning och den beskrivs som såväl utmanande som problematisk. Ett exempel gavs av en chef på regionledningskontoret som uttryckte att politiker ibland blir väl involverade på detaljnivån när det gäller att formulera övergripande styrdokument:

Vi har löpande dialoger med politiken [...] Och då kan det vara på detaljnivå. Byt ut det där ordet [säger politikerna]. Så kan det vara. Goda tjänstemän som vi är, vi säger naturligtvis alltid att det är politiken som bestämmer. (R2 2018)

I likhet med citatet uttryckte flertalet tjänstemän att politiker tenderar att gå in på detaljnivå och ändra ord i de olika styrdokument, ofta i ett mycket sent skede i processen. De framkom även att politikerna både kunde upplevas vara för nära, men ibland också för långt borta, från den operativa verksamheten. En av tjänstemännen på regionledningskontoret menade att:

Ibland är det lite för långt [till politiken], ibland blir det för nära. Ibland är de inne och grottar för mycket. [...] det kommer rätt motstridiga budskap [från politiken]. (R1 2017)

De intervjuade politikerna uttryckte emellertid att det är viktigt att regionledningskontoret och de fyra verksamhetsområdena får handlingsfrihet och utrymme att agera efter egen förmåga. Detta kräver dock att politiker har tillit till tjänstemännen och deras förmåga att ta fram bra beslutsunderlag, vilket visade sig inte alltid vara fallet. Tjänstemännens förmåga att lägga fram bra beslutsunderlag ifrågasattes ofta av politikerna. En av de intervjuade politikerna lyfte till exempel fram att det finns en bristande tillit till tjänstemännens förmåga och att det stora antalet attsatserna i budgeten är ett tryck för detta:

Om ni tittar på antalet att-satser [i budgetdokumentet] 2015, 2016 och sedan tittar ni på 2017, särskilt 2018 och 2019. Skillnaden däremellan kommer ni att se. Det är en översättning av bristen på tillit. [...] Jag vet inte hur jag ska formulera detta riktigt. [...] jag märker att det finns en ovana vid att faktiskt vara lyhörd [från tjänstemännens sida]. En ovana vid att ta fram underlag. [...] Detta finns inte och det är en jäkla brist. Det innebär att politikens underlag är för bristfälliga. [...] Till slut skriker vi i en att-sats. (R25 2019)

Citatet ligger i linje med hur andra politiker har uttryckt att de ibland känner sig tvingade att detaljstyra till exempel via att-satser på grund av dåliga beslutsunderlag från tjänstemännen. En annan politiker lyfte fram att en del av problematiken är att det finns en stor gråzon i styrningen och vad politiker förväntas göra och vad tjänstemännen förväntas göra:

Politiken fastställer vad:et och sedan gör tjänstemännen hur:et. [...] Vad som är vad och vad som är hur är inte alltid helt enkelt att definiera. [...] Det kan finnas olika uppfattningar på tjänstemannasidan huruvida man håller på att utföra ett hur eller om politiken tycker man börjar gå över på vad'et. Det finns en stor gråzon. (R28 2019)

Vidare pekade samma politiker på att det finns en ”demokratisk dualitet” som innefattar att tjänstemännen vill vara med att styra samtidigt som politikerna är framröstade av invånarna och är de som ska styra (vad:et) och tjänstemännen utföra styrningen (hur:et):

Ett av de problemen som jag historiskt upplevt [...] är demokratisk dualitet kanske man kan kalla det. Vi har politiken som är tillsatta via demokratiska val men sedan får man väldigt ofta bedriva demokratiska arbeten internt också därför att många medarbetare upplever att de också ska vara med och påverka. Vilket man såklart ska vara som medarbetare, samtidigt är politiken framröstad av medborgarna med vissa mandat och har fastställt vissa saker och de är inte riktigt förhandlingsbart. [...] Utan det är det som vi [politiker] är satta att genomföra. Det är inte alltid alla som arbetar i politiskt styrda organisationer överens om. [...] De [tjänstemännen] har också tankar och visioner så klart. Det är alltid en balansgång man måste ha möjlighet att påverka det man gör men det finns alltid gränser. (R28 2019)

Det har även i intervjuerna framkommit mer indirekt kritik från politikerna gentemot tjänstemännen och eftersom mer specifikt tjänstemännen på regionledningskontoret som ansvarar för att ta fram strategiska beslutsunderlag och underlag för styrningen till politikerna. Ett exempel på detta var när vi ställde frågan om vem som kan styrning bäst i Region Stockholm och en av politikerna lyfte fram att det var finansregionrådet och pressekreteraren, det vill säga inte avdelningen för styrning och strategi på regionledningskontoret:

Efter finansregionrådet är det ofta den som är pressekreterare som är skickligast på styrning och ledning. (R25 2019)

Tjänstemännen i sin tur ifrågasatte ofta politikernas kunskap speciellt den ekonomiska kunskapen. Ett exempel på detta kan ges i form av ett uttalande från en av cheferna på regionledningskontoret som beskrev att pengarna i regionen är uppbokade många år

framöver men att politikerna troligen inte riktigt är medvetna om detta – eller att de helt enkelt ignorerar det – eftersom de i media utlovar nya investeringar:

Det är klart att det är skitbra att stå i TV och säga att nu ska vi bygga nya tunnelbanor. Men de kommer 2035. Det är krasst. Det är så. 2035/36 är nog sista leveranserna. (R3 2017)

Tjänstemännen lyfte vid flera tillfällen fram att politikerna inte bara saknar ekonomisk kunskap utan att de också tänker kortsiktigt, främjar det som är nytt och agerar ad hoc-mässigt utan att se till helheten och den röda tråden i strategi- och styrningsarbetet. Ett uttalande från en av tjänstemännen på regionledningskontoret är ett exempel på detta:

Man [politiken] vill ha nya [saker], man vinner inga val [på något gammalt], man vill ha nya saker. Vilket är ett problem. [...] Sedan har vi [...] de ekonomiska problemen. [...] Samtidigt som skatteintäkterna ser ut att svikta rejält [framöver]; går vi in i ett helt annat konjunkturläge. Vi har försökt kommunicera till politiken att vi inte kommer att leva i en evig högkonjunktur. [...] man väljer att höra vad man vill höra och man vinner inga val på lågkonjunktur. Hade vi [tjänstemännen på regionledningskontoret] fått bestämma helt själva hade vi riggat en helt annan modell för ekonomistyrning. [...] Det är någonting vi lyfter upp till politiken hela tiden men det har de strukit [...] Steg ett är att man börjar fatta beslut på beslutsunderlag och verklig ekonomisk grund [...]. (R33 2019)

Medias styrning

När det gäller styrningsfrågor är en central och återkommande utsaga i intervjuerna medias roll och påverkan på styrningen i regionen. Det är en styrning som beskrevs ske både direkt genom mediala påtryckningar via invånarna som får politiker att agera ad hoc och släcka bränder och indirekt genom att politiker väljer att ta sig an vissa frågor före andra eftersom de ger ett mer gynnsamt medialt klimat. I likhet med flertalet av de intervjuade tjänstemännen beskrev till exempel en av cheferna på regionledningskontoret att politikerna är mediestyrd och att media skrämmer till tystnad:

Politikens logik är medias logik, för de är väldigt mediestyrd. De är betydligt mer mediestyrd nu än förr. [...] blir man granskad varje dag i tidningen. [...] [d]å blir folk rädda. Jag tror att folk är medieskadade. De [politikerna] har svarat en gång på en fråga och sedan har det använts emot dem. [...] NKS [nya Karolinska sjukhuset] är ett praktexempel på saker och ting som används och missbrukas och felaktigheter som har fått stå oemotsagda i media, i radio, i TV, överallt. Det är ruggigt. När man vet hur verkligheten ser ut bakom rubrikerna är det förskräckligt. (R26 2019)

En tjänsteman på regionledningskontoret konstaterade också att politikerna har varit dåliga på att försvara investeringarna och avtalen kopplade till nya Karolinska sjukhuset (NKS) i media:

NKS [nya Karolinska sjukhuset] [...] det är egentligen ingen som har varit nära den verkliga sanningen när det gäller de ekonomiska förhållandena som finns där och det är kanske både bra och dåligt. Men man har slirat faktiskt, på rena osanningar och så har man vunnit pris för det som journalist. [...] man har misskrediterat Karolinska och hela OPS-avtalet [offentlig-privat-samverkan] på ett rent felaktigt

sätt [...] man ingick det före finanskrisen och på helt andra förutsättningar [...] På den tiden budgeterade vi med 6–7 procent ränta och det var utifrån de premisserna man har fattat beslut om avtalet. Då var det ett hyfsat avtal, idag är det ett riktigt dåligt avtal. Samtidigt är det så att man på något vis i media inte riktigt varit ärlig från politiskt håll vad de ekonomiska konsekvenserna blir. Utan man har försökt skydda sig och istället har man inte riktigt kunnat förklara. (R33 2019)

Ytterligare en chef vid regionledningskontoret menade att hälso- och sjukvårdsfrågor är en sådan het fråga medialt att politikerna gärna undviker dessa i media och hellre pratar om till exempel Regional utveckling:

Politiken tycker det här är skitkul. Att gå runt och prata om Regional utveckling istället för att prata om folk som får illa i vården eller NKS [nya Karolinska sjukhuset] som havererar. [...] det är roligare att stå och prata om region än att stå i media och försvara NKS-projektet [nya Karolinska sjukhuset]. (R3 2018)

Utifrån ett politiskt perspektiv lyftes problematiken fram att media ofta förväntar sig att politiker ska kunna svara på detaljfrågor. Frågor som ibland finns långt ute i verksamheterna. I relation till detta refererar en av de intervjuade politikerna till mediala påtryckningar där invånarna kommer till uttryck via digitala inlägg på Twitter och politikerna engagerar sig via uttalanden i frågor om styrning som kanske inte alltid är lämpligt:

Media hakar nog bara på de här Twitterstormarna, eller vad man nu kan kalla det. Helt plötsligt får man snabbt många engagerade [invånare] i väldigt specifika frågor som inte ligger på politisk nivå. [...] Människor förväntar sig att politiken ska vara ansvarig och där är det nog olika grader hos alla politiker hur ofta man svarar på det. Jag tror att alla någon gång har gått in och helt enkelt hittat en lösning istället [det vill säga besvarat en fråga som verksamheten egentligen borde ha besvarat själva]. [...] Därför att även om man inte är den som styrningsmässigt bör göra detta är det politiken som får ta den totala kostnaden för det förtroendemässigt. Och det kan man tycka är väldigt, väldigt fel att man väljer att göra det men det är också politikens yttersta ansvar att man vill göra samhället bättre och förverkliga sina idéer. Men för att kunna göra det måste man också ha ett förtroende. Då kan du inte bränna det förtroendet varje gång din organisation inte har förstått det du har förmedlat till den eller att de tagit för lång tid på sig eller valt att verkställa det på ett sätt som gör att människor blir fly förbannade. Det är inte korrekt ur ett styrningsperspektiv, men det är en konsekvens av hur det ser ut nu. Ibland är det mediestyrt och ibland kommer det från andra håll och media hakar på. Jag tror att en del av hur samhällsdebatterna utvecklas just nu, den blir lite för enkel och lite för kortsiktig. (R28 2019)

Citatet visar på hur medias styrning bland annat leder till en kortsiktighet och ad hoc styrning. En annan politiker uttryckte att medias styrning också leder till detaljstyrning från politiker eftersom detaljkunskap oftast efterfrågas av media. Eftersom tjänstemän positionerades som att de ogärna själva bemöter media så har de då vänt sig till politiken och bett om hjälp och som ett resultat menar politiker att de då behöver ha detaljkunskap. I följande citat ges det uttryck för detta:

Det är väldigt ofta, kanske inte dagligen men i alla fall tre till fyra gånger i veckan som politiken blir uppvaktad av tjänstemännen som ibland tycker att det kan vara

lite klåfingrigt [...] Det här borde inte vi göra. [...] Andra dagar behöver de hjälp – kan ni gå ut och berätta om detta i Svenskan [Svenska Dagbladet]. Kan ni hjälpa oss med detta. Kan ni gå ut och göra detta. Hela tiden är det. Det här är ett problem kan du gå ut och kommentera det till media. Om du jämför antalet – hur många gånger som de [tjänstemännen] kommenterat i media när det är problem med sjukvården. Sätter du valfri sjukhusdirektör och sätter du vilken sjukhuspolitiker som helst bredvid och jämför vem som har varit ute och så säga tagit ansvar kan det illustrera behovet av att ibland behöva ge svar på detaljfrågor. Det är för att ingen annan svarar på medias frågor och då eskaleras det till yttersta ledningen. Och när yttersta ledningen måste ge svar på detaljfrågor då måste man ha detaljkunskap. [...] De enda gångerna vi fattar beslut det är när man sitter i de formella mötena. Man fattar inga beslut genom en tidningsintervju [...] Ju högre upp de är i trädet desto mer måste de kunna detta. Men däremot blir det en informell styrning kan man väl säga, fast helt i linjen. (R25 2019)

Det intressanta med citatet är att det visar på att det finns en hög grad av komplexitet i relationen mellan politiker och tjänstemän där de både finns starka uttalanden om vad som inte fungerar samtidigt som de försöker arbeta tillsammans och lösa olika dilemman i styrningen.

Sammanfattning

Inom Region Stockholm som helhet har totalt fem olika utsagor identifierats vilka summeras i tabell 8.1.

Tabell 8.1 – Sammanfattning av utsagor och dess innehåll i Region Stockholm

Utsagor	Innehåll
En gemensam styrning som bidrar till helheten	Samarbetet mellan verksamhetsområdena behöver förbättras. Koncernbegreppet används alltmer frekvent. (För) mycket stuprörstänk. Ökat fokus på enhetlighet och standardiserad styrning. Fokus på likheter snarare än olikheter. Fokus på samarbete och bidrag till helheten. Olika uppfattningar om begreppet koncern.
Komplex styrning	Oklart vad som är över- och underordnat i styrningen. Oklart vad som är mest styrande. Oklart hur olika styrmodeller och styrdokument relaterar till varandra. Olika uppfattningar om vad som är mest styrande. Olika styrande dokument har olika karaktär.
Verksamhetsområdena är mycket olika	Olikheter skapar problem i styrningen. Verksamhetsområdena har olika grundförutsättningar, syfte och styrning. Mest fokus på Hälsa och vård följt av Kollektivtrafik eftersom dessa är störst, har mest medialt fokus.
Utmaningar med att vara en politiskt styrd organisation	Oklart vilken roll politiker ska/bör ha. Lika många politiker trots att ansvarsområden försvunnit. Alla politiker vill vara med och bestämma – fler beredningar/utskott. Politiken är antingen (för) nära eller (för) långt borta. Oklart var gränsen går mellan politik, tjänstemän, verksamhet. Politiker detaljstyr. Politiker kritiska till tjänstemännens (bristfälliga) underlag. Politiker saknar (delvis) tillit till tjänstemännen. Politiker fastställer vad:et, tjänstemännen hur:et, men i praktiken finns gråzon. Politiker lovar, men förstår inte alltid ekonomiska konsekvenser. Politiker vill vinna nästa val – blir kortsiktiga.
Medias styrning	Media både "hot" och möjlighet. Politikerna mediestyrd. Finns utbredd respekt (rädsla) för media. Frustration att media inte redovisar hela bilden. Politiker undviker medialt heta frågor. Media kräver svar på detaljer – politiker måste ha kunskap om detaljer. Politikerna har en dubbel roll – försvara satsningar och föra ut budskap.

Kapitel 9 – Utmaningar i den strategiska styrningen

I detta kapitel fokuserar vi på att analysera några av de utmaningar som vi identifierat och som kan begränsa och/eller möjliggöra strategisk styrning i Region Stockholm och de fyra verksamhetsområdena – Regional utveckling, Kultur, Kollektivtrafik och Hälsa och Vård. Vi startar med att analysera utmaningar i relation till den överordnade styrningen som verksamhetsområdena ska förhålla sig till. I analysen framkommer också att det finns utmaningar genom att de fyra verksamhetsområdena är mycket olika till sin karaktär därav har vi även analyserat likheter och skillnader dem emellan.

Vad är en koncern i offentlig verksamhet?

Det framkom tidigt i våra intervjuer och i dokumentstudien att begreppet koncern var en viktig del av den nya styrningen i Region Stockholm men också att det finns en utmaning i hur begreppet koncern tolkas och förstås, vilket får direkta konsekvenser för det strategiska arbetets möjligheter. Under de tre år vi studerat Region Stockholm kan vi bland annat se hur förekomsten av begreppet koncern har ökat i styrdokumentet och då främst i mål- och budgetdokumentet (se bilaga 2). I mål och budget 2017 återkommer ordet koncern 46 gånger, 2018 ökar det till 80 gånger, för att i budget 2019 eskalera till 127 gånger. En del av problemet med begreppet koncern är att det härstammar från privat sektor och behöver således tolkas och anpassas till en kontext av offentlig sektor, i det här fallet Region Stockholm.

Om vi tittar närmare på begreppet består en koncern av ett moderbolag och ett antal dotterbolag och ibland dotterdotterbolag och dotterdotterdotterbolag. Kännetecknande för en koncern enligt aktiebolagslagen (SFS 2005:551) är att moderbolaget har ett bestämmande inflytande över alla sina dotterbolag. En central idé i en koncern är också koncernbidrag, vilket innebär att likvida medel kan föras över mellan koncernens bolag med fokus på att utjämna resultatet. När begreppet flyttas in i offentlig verksamhet hur ska vi då se på begreppet och dess innebörd? Detta är inte tydligt i Region Stockholm och idén om en koncern utmanar på så sätt den strategiska styrningen genom att det är oklart vad begreppet står för och därmed också vad politiker och tjänstemän förväntas bidra med i relation till strategin och det strategiska arbetet.

I bilaga 2 kan vi se att det mest framträdande i användandet av begreppet koncern kan ses i relation till ekonomistyrningen till exempel att *”allt som utförs inom koncernen ska vara kvantifierbart i pengar”, ”följa upp landstingskoncernens finansieringar”, ”hantera koncernövergripande finansiella redovisningsfrågor”, ”koncernbokslut”, ”koncernfinansiering”, ”hantera finansiella risker för regionkoncernen” och ”koncernen ska ha långsiktig hållbar ekonomisk utveckling”*. Det framkommer också att begreppet koncern kopplas samman med idén om en mer övergripande styrning i Region Stockholm *”beakta koncernövergripande intressen”, ”nya koncernövergripande riktlinjer” och ”de koncernövergripande målen”*. Men även idén om en gemensam styrning *”utarbeta ett koncerngemensamt regelverk”, ”koncerngemensamma mål”, ”öka koncerngemenskapen” och ”tillämpa en koncerngemensam systematik”*. Fokus på en övergripande gemensam styrning är extra framträdande i budgeten för 2019. I relation

till det övergripande och det gemensamma framkommer att det är viktigt att beakta och säkerställa "koncerneffekterna". Vilka koncerneffekter det syftas till är dock inte tydligt. Ett antagande som kan göras med tanke på hur ofta begreppet koncern kopplas samman med ekonomistyrningen är att det handlar om ekonomiska effekter på en övergripande och gemensamnivå. Det är också mycket otydligt vad som ingår i den övergripande och gemensamma nivån, det vill säga vad är koncernens moderbolag? Några tolkningar av vad som kan ses som koncern i form av moderbolag och dotterbolag kommer att diskuteras härnäst.

En mycket förenklad framställning som framkommit i intervjuerna är att de fyra verksamhetsområdena potentiellt kan ses som dotterbolag i regionkoncernen (Region Stockholm) som då är moderbolaget, en beskrivning som inte på något sätt återger hur den politiska delen till exempel regionfullmäktige, regionstyrelse och olika nämnder ska och kan inkluderas i koncernen. En mer komplex tolkning kommer från dokumentstudien som visar att det finns flera olika koncerner i Region Stockholm. Ett sådant exempel är Landstingshuset i Stockholm AB (LISAB) som beskrivs på följande sätt i dokumentet mål och budget 2018:

Landstingshuset i Stockholm är helägt av Stockholms läns landsting [Region Stockholm] och är moderbolag i koncernen som består av tolv dotterbolag samt ett antal dotterdotterbolag. [...] LISAB är moderbolag för merparten av Region Stockholms bolag och ska verka för att bolagen uppnår fullmäktiges mål, för att följa upp bolagens resultat liksom att de fullgör sina åtaganden. (Region Stockholm, 2018a, s. 153, 228)

Landstingshuset i Stockholm AB positioneras med andra ord som moderbolaget för koncernen eftersom de tillsammans med regionstyrelsens ägarutskott har:

En ägarroll för de verksamheter som landstinget [regionen] driver i egen regi, såväl i bolags- som i nämndform. (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 160).

Landstingshuset AB:s syfte och uppdrag beskrivs ytterst beslutas av regionfullmäktige (Stockholms läns landsting, 2017a). En möjlig tolkning är att det är regionfullmäktige som är moderbolaget i koncernen. Men stämmer verkligen det? Idén om att Landstingshuset i Stockholm AB är moderbolaget faller dock eftersom det snarare verkar vara ett av flera moderbolag i koncernen Region Stockholm. Bland annat inkluderas inte all verksamhet i Landstingshuset i Stockholm AB. Det framstår också tydligt att Landstingshuset i Stockholm AB snarare utgör en egen koncern i koncernen än att det utgör moderbolaget för hela koncernen. Detta eftersom det beskrivs vara Landstingshuset i Stockholm AB som både äger och förvaltar aktierna i de bolag som regionen använder för sin verksamhet för att kunna:

Styra, kontrollera, ha löpande översyn över och samordna koncernen på ett för Stockholms läns landsting [Region Stockholm] ändamålsenligt sätt. [...] Bolaget ska verka för att dess dotterbolag uppnår de mål för landstingets [regionens] kärnverksamheter som är relevanta för respektive dotterbolag. (Stockholms läns landsting, 2017a, s. 163)

Förutom koncernen Landstingshuset i Stockholm AB finns även AB Storstockholms lokaltrafik (AB SL). Så här beskrivs koncernen AB Storstockholms lokaltrafik i budgeten 2019:

AB Storstockholms Lokaltrafik (AB SL) är samlingsnamnet och varumärket för den upphandlade allmänna kollektivtrafiken på land i Stockholmsregionen. (Region Stockholm, 2018a, s. 203)

Moderbolaget AB Storstockholms lokaltrafik har två helägda dotterbolag (Region Stockholm, 2018a).

Det innebär att det inte finns bara en koncern i Region Stockholm utan totalt tre – regionkoncernen, Landstingshuset i Stockholm AB och AB Storstockholms lokaltrafik. Det framstår vidare oklart hur Landstingshuset i Stockholm AB och AB Storstockholms lokaltrafik förhåller sig till regionkoncernen och hur de förhåller sig till varandra.

Avslutningsvis kan det konstateras att i Region Stockholm är det mycket otydligt hur koncernbegreppet ska appliceras i styrningen såväl gällande vad som ska ses som moderbolaget och vilka de olika dotterbolagen är, varken de studerade dokumenten eller intervjuerna ger ett tydligt svar här. Att inte veta innehållet eller förstå hur styrningen är organiserad i form av en koncern utmanar i hög grad möjligheten till en effektiv strategisk styrning av Region Stockholm och de fyra verksamhetsområdena studerade i denna rapport.

Vad är överordnat respektive underordnat i styrningen?

Budgetdokumentet och dess mål ska gälla alla, oavsett hierarkisk nivå eller verksamhetsområde och därmed positioneras budgetdokumentet som det mest centrala styrdokumentet. Att alla inom Region Stockholm måste förhålla sig till budgeten framkommer både på webbplatsen, i dokumentstudien och i flertalet intervjuer. Samtidigt framkom det också att det inte var fullt så enkelt i praktiken eftersom det finns flertalet olika styrmodeller inom Region Stockholm som också måste hanteras och som konkurrerar med budgeten. Frågan om vad som är över- respektive underordnat i styrningen framstår med andra ord som oklar, vilket har en direkt påverkan gällande möjligheterna till en effektiv strategisk ledning och styrning.

Att budgetdokumentet skulle vara Region Stockholms mest centrala styrdokument visade sig vid en närmare analys inte vara helt entydigt, budgeten har konkurrens av flera andra dokument och styrmodeller som vart och ett på olika sätt beskrevs vara det mest styrande dokumentet. Varje verksamhetsområde har till exempel sitt eget strategiska dokument med både visioner och mål och relationen mellan dessa och budgeten framstår ofta som otydlig. I budgeten för 2019 redovisas en lista över alla styrande dokument i Region Stockholm. Denna lista är omfattande och totalt inkluderas 64 dokument (se bilaga 1). Hur dessa dokument förhåller sig till varandra framgår dock inte. De styrande dokumenten som studerats inom ramen för denna studie motsvarar tillsammans drygt 2200 sidor (se tabell 2.1). Att förhålla sig till över 2200 sidor styrande dokument är självfallet orimligt. Det framkommer inte huruvida alla verksamhetsområden ska följa riktlinjerna i alla 64 dokument, men rubriken i budget

2019 talar för det: ”Förteckning över styrande dokument fastställda av fullmäktige och regionstyrelsen”.

Flertalet av de intervjuade återkom till att mängden styrande dokument är en utmaning som begränsar det strategiska arbetet och leder till att tjänstemännen inte vet vad de styrs på. Problematiken med mängden dokument har diskuterats på alla nivåer i Region Stockholm. Till exempel har alla fyra verksamhetsområden uttryckt att det finns många, för många, styrande dokument. Att hantera alla styrande dokument kräver omfattande resurser, vilket framförallt de två mindre verksamhetsområdena saknar. Regionledningskontoret försökte ta upp denna problematik under studiens första år, 2017 och startade en genomsyn av styrande dokument med avsikt att både minska antalet dokument genom att slå ihop dem, benämna dem mer enhetligt och tydliggöra hierarkin mellan dem. Detta genomlysningsarbete har dock av olika anledningar dragit ut på tiden eller helt stannat av. I listan över styrande dokument i budgeten för 2019 finns exempel på olika typer av dokument: principer, policyer, direktiv, program, reglemente, handlingsplaner, strategier, agendor, åtgärdsplaner och framtidsplaner. Den stora mängden styrdokument och de olika benämningarna gör att det är svårt (omöjligt?) att veta om de implicerar någon form av hierarki där vissa dokument har en starkare ställning än andra. En fråga att ställa sig här, förutom att mängden styrdokument ökar problematiken att avgöra vad som är överordnat respektive underordnat i styrning, är hur mängden styrande dokument och de ökade kraven på styrning ska kunna leda till minskad byråkrati som är ett av Region Stockholms mål. Det verkar snarare som att den stora mängden styrningsdokument och andelen administration som den alltmer centraliserade styrningen bidrar till ständigt ökar, vilket snarare stimulerar byråkrati och administration än minskar dem.

Går vi vidare in i de olika dokumenten tilltar oklarheten ytterligare om vilket eller vilka dokument som är mest styrande och vilken styrkraft budgeten egentligen har. Till exempel har den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, också positionerats som det mest styrande dokumentet i Region Stockholm genom att alla – oavsett var i organisationen man befinner sig – i alla lägen ska ta avstamp i detta dokument. Dock går uppfattningarna om den regionala utvecklingsplanen isär eftersom det finns tjänstemän på central nivå som beskrev att den regionala utvecklingsplanen var ett helt oviktigt dokument som på intet sätt styr Region Stockholm. Denna skillnad i syn på den regionala utvecklingsplanens betydelse måste ses som en utmaning för styrningen och det strategiska arbetet eftersom det riskerar att sända ut väldigt olika signaler i organisationen, vilket i sin tur kan bidra till att representanter för verksamheterna helt enkelt ignorerar delar av styrningen och vad som sägs på högre hierarkiska nivåer. Ett annat dokument som också kandiderar om platsen som regionens mest styrande dokument, åtminstone för kollektivtrafiken, är det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Att det förhåller sig på detta sätt skrivs både på webbplatsen¹², i det regionala trafikförsörjningsprogrammet och stärks av uttalanden i flera av intervjuerna.

¹²www.sll/verksamhet/kollektivtrafik/kollektivtrafiken-vaxer-med-stockholm/regionala-trafikforsorjningsprogrammet/, nedladdat 2020-05-14.

En intressant reflektion i relation till de 64 listade dokumenten är att flera styrande dokument saknas i denna lista – lagar och förordningar – vilka kanske är de viktigaste och mest grundläggande dokumenten i styrningen. Tre av regionens verksamhetsområden är lagstadgade och kan inte väljas bort och dessa styrs i mycket stor utsträckning av lagar och förordningar, men dessa inkluderas inte i listan över styrande dokument. Utöver detta finns också nationella och i vissa fall internationella, styrdokument som de olika verksamhetsområdena måste förhålla sig till. Dessa återfinns inte heller och nämns endast i begränsad utsträckning, ibland till och med i mycket begränsad utsträckning, i det empiriska materialet.

För att öka komplexiteten ytterligare är det inte ”bara” de 64 dokumenten som utmanar styrningen och det strategiska arbetet. Om vi till exempel ser till innehållet i budgetdokumenten framträder en bild av att det också finns väldigt många styrmodeller i Region Stockholm. Listan över vad som är styrande är lång. Nedan följer några exempel på styrmodeller:

- Målstyrning
- Avtalsstyrning
- Beställarstyrning
- Ekonomistyrning
- Hälsostyrning
- Intern styrning och kontroll
- Koncernstyrning
- Kunskapsstyrning
- Produktionsstyrning
- Professionsstyrning
- Resultatstyrning
- Strategisk styrning
- Uppdragsstyrning
- Verksamhetsstyrning
- Ägarstyrning

Av dessa styrmodeller positioneras mål- och ekonomistyrning som de överordnade styrmodellerna i budgetdokument (åtminstone för budgetåret 2019) och centralt på regionledningskontoret. I likhet med budgeten konkurrerar dock mål- och ekonomistyrningen med övrig styrning. Till exempel i verksamhetsområdet Hälsa och vård framkommer det att beställarstyrningen och avtalsstyrningen utgör de överordnade styrmodellerna.

En aspekt som skiljer sig åt mellan de olika styrdokumenterna och de olika styrmodellerna är tidsperspektivet. Styrningen inom offentlig verksamhet har under senare år mer generellt blivit allt mer kritiserad för sitt korta tidsperspektiv. Vad gäller budgeten, som ofta positioneras som regionens viktigaste styrdokument, har denna ett tidsperspektiv på ett år till maximalt fyra år, det vill säga en mandatperiod. Vanligen gäller att en jämförelse av siffror i budgeten enbart sträcker sig ett år bakåt i tiden. Ur ett strategiskt perspektiv är både ett år och fyra år väldigt korta tidsperspektiv. Vad gäller övriga styrande dokument är tidsperspektiven i hög grad varierande. Två ytterligheter utgörs av den regionala utvecklingsplanen och framtidsplanen för hälso- och sjukvården. Den regionala utvecklingsplanen sträcker sig till 2050 medan framtidsplanen för hälso- och sjukvården tidsmässigt löpte ut 2018. Förvisso finns tid till 2025 för att förverkliga målbilden, men när studien genomfördes fanns det alltså inte någon ny strategi som ger verksamheten riktning eftersom den löpte ut redan 2018.

Sammantaget kan vi konstatera att det finns många olika dokument och modeller för styrning i Region Stockholm och det framstår som mycket oklart vilken eller vilka styrmodeller som är överordnad respektive underordnad. Att som ett mantra framföra att budgetdokumentet är det viktigaste styrande dokumentet riskerar att uppfattas som tomma ord eftersom det på flera andra ställen – i andra dokument, på webbplatser och under intervjuer – beskrivs finnas andra styrdokument som säger sig ha precis samma överordnade roll som budgeten. Vidare utgör budgetens korta tidsperspektiv en utmaning för det strategiska arbetet eftersom målen vart fjärde år ska förverkligas under det sista året av mandatperioden.

Hur formuleras mål och indikatorer?

I denna del av kapitlet ska vi titta närmare på hur Region Stockholm har applicerat målstyrningen som modell för den överordnade styrningen med fokus på måluppfyllelse och resultatmätningar, vilket enligt våra empiriska resultat skapar flera utmaningar i form av en komplex målstruktur, krav på kvantifierbara mått och omfattande återrapportering. Som vi beskrivit tidigare i rapporten finns det i Region Stockholm fyra koncerngemensamma huvudmål. Dessa har sedan operationaliserats i delmål och vidare i indikatorer och slutligen i målvärden. Det uttrycks tydligt i budgeten (se till exempel Stockholms läns landsting, 2018a, s. 214) att dessa mål *”gäller regionkoncernen som helhet”*.

Det första koncerngemensamma målet – en långsiktigt hållbar ekonomi – har tre delmål. Det andra – en hållbar Region Stockholm – har fem delmål. Det tredje koncerngemensamma målet är att Stockholmsregionen ska vara Europas mest attraktiva tillväxtregion och detta har tre delmål. Slutligen har det fjärde målet – att Region Stockholm ska vara en attraktiv arbetsgivare – två delmål. Totalt finns det således 13 delmål fördelat på de fyra koncerngemensamma målen. Dessa delmål mäts sedan med mellan noll och åtta indikatorer. Totalt saknas det helt indikatorer för nästan hälften (sex av 13) delmål. Att så många indikatorer saknas, eller som det skrivs i budgeten *”indikator att utveckla”* är förvånande i en organisation som redan 2017 tydligt markerat att de avser att stärka sin målstyrning (se till exempel Stockholms läns landsting 2016a; 2017c; 2018e).

De koncerngemensamma målen ska gälla hela koncernen. Dock är några delmål väldigt tydligt inriktade på specifika verksamhetsområden. Det framstår till exempel som oklart hur andra verksamhetsområden än Hälsa och vård ska kunna bidra till att uppfylla delmålet att Stockholmsregionen inom fem år ska vara en av Europas fem ledande forskningsregioner inom forskning som syftar till bättre hälsa. Vad gäller delmålet att bidra till ett transporteffektivt samhälle i Stockholmsregionen kan säkert såväl verksamhetsområdena Kollektivtrafik som Regional utveckling vara med och bidra, mer tveksam är hur Hälsa och vård respektive Kultur kan bidra till delmålet.

Vad gäller delmålen framstår det i några fall som oklart om målet avser Region Stockholm som organisation eller om det snarare avser Stockholmsregionen som geografisk enhet. Att särskilja detta är troligtvis svårt och har sannolikt blivit ännu

svårare sedan regionreformen. Till exempel kan frågan ställas om koncernmålet en hållbar region Stockholm enbart avser organisationen Region Stockholm eller den geografiska enheten? När det gäller delmålet att Stockholmsregionen ska vara en ledande forskningsregion inom forskning, som syftar till bättre hälsa, kan en fråga ställas rörande i vilken utsträckning Region Stockholm som organisation ensamt kan påverka detta? Inom Stockholmsregionen finns ungefär hälften av alla universitet och högskolor i hela landet och alla dessa kanske inte Region Stockholm kan påverka via sin styrning. Ett annat exempel är det koncernövergripande målet att Stockholmsregionen ska vara Europas mest attraktiva tillväxtregion. Här formuleras tre delmål som alla vida sträcker sig utanför Region Stockholms direkta ansvarsområde, eller det är åtminstone ett mål som regionen behöver samverka med flera andra aktörer för att kunna förverkliga. Det är troligt att Region Stockholm har en central roll i att till exempel skapa goda förutsättningar för en välfungerande samhällsplanering men troligtvis har även till exempel regionens 26 kommuner en central roll här.

Utifrån de koncernövergripande målen och dess underliggande delmål ska delmålen mätas med hjälp av en eller flera indikatorer. Vad gäller indikatorerna kan det generellt konstateras att det absoluta flertalet indikatorer avser att mäta antal eller andel av något. Dessa mått uttrycks ofta i kronor, stycken eller vikt. Att det är en sådan övervikt för denna typ av mått är förvånande eftersom just denna typ av mått har kommit att bli så kritiserade i såväl forskningsbaserad litteratur (se till exempel Diefenbach 2009 för en av många översikter) som i mer journalistisk litteratur (se till exempel Zarembas uppmärksammade artikelserie i Dagens Nyheter 2013 och den efterföljande boken Patientens pris). Att denna typ av mått riskerar leda fel är alltså vida omtalat och många är de offentliga verksamheter som idag försöker ta sig ifrån denna så kallade pinnjakt.

Förutom att antalet indikatorer varierar skiljer de sig också i hur de är formulerade. Vissa delmål och deras respektive indikatorer är ibland väldigt likartat formulerade. Ett sådant exempel är de ekonomiska indikatorerna. Det framstår som oklart om delmålet ”*ett resultat i balans*” verkligen förutsätter att indikatorn måste mäta att resultatet är positivt, vilket den gör i budgeten. Förvisso finns det så kallade balanskravet som innebär att regioner ska upprätta budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna¹³, men detta krav är enbart kopplat till budgeten och inte till utfallet, vilket torde vara det som ska mätas med hjälp av indikatorn. Ett annat delmål kopplat till ekonomin där delmål och indikator är i det närmaste identiska handlar om självfinansiering av drift och ersättningsinvesteringar. Detta får oss att fundera på om inte målet borde formuleras på ett sätt och indikatorn mäta hur detta mål ska kunna uppnås. Några av indikatorerna är också formulerade på ett sätt som innebär att ett målvärde, åtminstone en önskad riktning, inkluderas, det vill säga på vilket sätt indikatorn ska uppfyllas. Några sådana exempel är ”*positivt resultat*”, ”*systematiskt sätt*”, ”*ska öka och är effektiva och utvecklar regionen i hållbar riktning*”. Varför Region Stockholm väljer att formulera sig på detta vis i relation till vissa indikatorer, men inte till andra framstår som oklart.

¹³ se www.konj.se, nedladdat 200512.

Då mål och delmål inte diskuteras i någon större utsträckning i budgeten kan vi konstatera att det är de delmål och de indikatorer som formulerats som definierar först delmålet och sedan definierar delmålen för det koncernövergripande målet. För att återigen exemplifiera med delmålet att Stockholmsregionen inom fem år ska vara en av Europas fem ledande forskningsregioner inom forskning som syftar till bättre hälsa mäts det med fyra indikatorer. Det innebär att om vi lägger ihop de fyra indikatorerna och lyckas uppfylla dess målvärden är målet realiserat. Huruvida detta stämmer eller inte får självfallet framtiden utvisa. Redan idag kan det dock konstateras att indikatorerna är ganska specifika och att tre av de fyra indikatorerna tydligt handlar om frågor som framförallt rör verksamhetsområdet Hälsa och vård. Det får oss att ifrågasätta om delmålet är lämpligt att sätta på koncernnivå eftersom övriga verksamhetsområden inte har en möjlighet att bidra till delmålet. Ett liknande resonemang kan kopplas till delmålet systematisk kompetensförsörjning. Utifrån de indikatorer som är formulerade i budgeten framstår det som att detta enbart är en fråga för verksamhetsområdet Hälsa och vård. Under intervjuerna beskrevs det dock att strategisk kompetensförsörjning var en utmaning inom både Kollektivtrafiken och till viss del inom Kulturen. Men tydligen är inte behovet av ett systematiskt arbete om kompetensförsörjning något som är en angelägenhet för regionen som helhet utan enbart för det specifika verksamhetsområdet. Delmålet systematisk kompetensförsörjning mäts enligt budgeten för 2019 med tre väldigt specifika indikatorer, vilka alla fokuserar på utvalda yrkeskategorier inom vården – sjuksköterskor, AT-läkare och ST-läkare. Om målvärdena för dessa tre indikatorer uppnås borde det betyda att det koncernövergripande delmålet systematisk kompetensförsörjning har nåtts. Detta faller så klart på sin egen orimlighet eftersom det i Region Stockholm finns många andra yrkesgrupper. Så här beskrivs det på webbplatsen¹⁴:

Region Stockholm är en av Sveriges största arbetsgivare med 45 000 medarbetare. Här arbetar bland annat röntgensjuksköterskor, samhällsplanerare, ingenjörer, kulturstrateger och ortopedier. Totalt finns ett hundratal yrkesgrupper inom Region Stockholm.

Att enbart tre av totalt hundratalet yrkeskategorier behöver arbeta inriktade på en mer systematisk kompetensförsörjning kan inte annat än beskrivas som mycket märkligt.

Att alla verksamhetsområden ska bidra till det koncerngemensamma är ett uttryckligt krav i den alltmer centraliserade styrningen. Dock är det svårt för Kulturen, Regional utveckling och Kollektivtrafiken att bidra till flertalet av de koncerngemensamma målen eftersom flera av dem tenderar att fokusera på Hälsa och vård. Nedan följer exempel på koncerngemensamma indikatorer som specifikt inriktar sig mot verksamhetsområdet Hälsa och vård.

- Digitaliseringsgrad, antal avslutade ärenden i 1177 Vårdguidens e-tjänster per 1 000 invånare och månad
- Andel svar inom tio dagar på intresseförfrågningar från life science-bolag om att delta i kliniska studier

¹⁴ www.sll.se/om-regionstockholm/uppdrag-och-ansvar/, nedladdat 200514.

- Antalet kliniska provningar ska öka
- Klimatpåverkan från patientmåltider, ton koldioxidkvivalenter
- Miljöpåverkan från användning av läkemedel
- Kompetensstegen för sjuksköterskor implementerad
- Antalet sjuksköterskor som utbildat sig till specialistsjuksköterska eller barnmorska med bibehållen lön
- Antalet anställda AT-läkare
- Antalet anställda ST-läkare.

Det kan också noteras att vissa av de indikatorer som tydligt riktas mot Hälsa och vård enbart gäller vissa delar av vården eller vissa grupper som till exempel barnmorskor, sjuksköterskor, AT-läkare, ST-läkare eller forskningsinriktade enheter. Här kan Region Stockholm fundera på huruvida denna form av indikatorer hör hemma i en koncerngemensam styrning.

För att kunna bedöma huruvida en indikator eller en siffra är bra eller dålig, hög eller låg måste den ställas i relation till en annan siffra (McCloskey, 1985). I Region Stockholm benämns detta jämförelsevärde som målvärde. Målvärden ska enligt budgeten för 2019 sättas både för innevarande år och för det kommande året. Vad gäller målvärden gapar det dock väldigt tomt i budgeten, vilket kanske inte är förvånande eftersom nästan hälften av indikatorerna ännu inte har fastställts. Enligt budgeten för 2019 ser det bättre ut för budgetens innevarande år 2019 än för 2020, men den sammantagna bilden visar att det absolut vanligaste är att det saknas målvärden. Noteras bör att det står i budgeten för 2019 att målvärdena ska utvecklas under 2019, men när budgeten beslutades fanns inte dessa. I tabell 9.1 åskådliggörs antalet indikatorer som har respektive saknar målvärden.

Tabell 9.1 – Översikt av indikatorer och målvärden

Totalt antal målvärden	Totalt antal indikatorer 68¹⁵
Målvärde/n finns utvecklat/de för 2019	10
Målvärde/n finns utvecklat/de för 2020	1
Målvärde/n finns inte utvecklat/de för 2019	24
Målvärde/n inte utvecklat/de för 2020	33

¹⁵ Notera att i budgeten för 2019 redovisas målvärden både för innevarande budgetår, det vill säga 2019 och för det kommande året 2020. Målvärden som saknas, oavsett om de avser 2019 eller 2020, ska fastställas under 2019.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Region Stockholm under flera år fokuserat på att utveckla målstyrningen, men trots detta finns det fortfarande flertalet delar som är synnerligen outvecklade och mycket arbete kvarstår. Baserat på den mycket begränsade vägledning målstyrningen ger verksamheterna blir det dels svårt, ibland troligen till och med omöjligt, för verksamhetsområdena att kunna bidra till att uppfylla målen på koncernnivå. Det blir vidare svårt och troligtvis omöjligt för politikerna, baserat på underlaget som presenteras i budgeten, att veta huruvida utvecklingen går i den strategiska riktning som de önskar. I förlängningen riskerar detta att invånarna i Region Stockholm inte kommer att kunna utkräva ansvar från sina politiker eftersom det är omöjligt att veta om det skett någon förändring – vare sig det handlar om en positiv eller negativ förändring.

Varför detaljstyrning?

Resultaten från det empiriska materialet visar på en ökad detaljstyrning på flera nivåer. Till exempel har den nya standardiserade styrningen i form av målstyrning bidragit till att styrningen har blivit mer detaljerad än tidigare. Detta kan till exempel ses i den dokumentstudie vi genomfört som visar att budgeten 2019 är mycket omfattande och att detaljeringsgraden ökat till att innefatta mycket mer än de fyra övergripande målen. Inom ramen för målstyrningen har Region Stockholm valt att arbeta efter idén om att målen sätts centralt och att de obligatoriska indikatorerna, åtminstone delvis, ligger på en mycket detaljerad nivå. Den nya styrningen ”trycks ut” vertikalt och lämnar inte mycket över till verksamhetsområdena att själva fatta beslut.

En del av den komplexitet som uppstår i styrningen kan hänföras till politikernas närhet i styrningen och i de olika verksamhetsområdenas operativa delar. I resultaten framkommer det till exempel att politiker har svårt att förstå mål- och resultatstyrning, vilket får konsekvenser för den långsiktiga strategiska styrningen eftersom styrningen från politiken snarare tenderar att bli ad hoc-mässig till sin karaktär med fokus på detaljer. Ett sätt att detaljstyra som beskrivs vara återkommande är att regionfullmäktige ger verksamheterna detaljerade uppdrag som de ska genomföra. Politiker i sin tur menar att tjänstemännen inkommer med dåliga beslutsunderlag och att de inte lyssnar, vilket gör att politikerna måste gå in och styra upp med hjälp av ”att”-satser som innehåller vad en verksamhet behöver göra. Detta är ett tillvägagångssätt som inte stimulerar tillitsbaserad styrning, vilket Region Stockholm under 2019 allt mer återkommer till som viktigt.

När det gäller verksamhetsområdet Hälsa och vård påvisar våra empiriska resultat extra tydligt att bristande tillit är en viktig förklaring till varför detaljstyrning uppstår (se diskussionen om språkbruk i detta kapitel). Det finns en brist på tillit internt inom det egna verksamhetsområdet, mellan de fyra verksamhetsområdena och till regionledningskontorets arbete samt politikerna i nämnder, regionstyrelse och regionfullmäktige. De empiriska resultaten visar även att politiker saknar tillit till såväl professionen som tjänstemännens kunskap. En misstro som är speciellt framstående inom Hälsa och vård och inom högt uppsatta centrala tjänstemän. Det finns kort och gott generellt en misstro mellan politikerna och tjänstemännen, men också mellan olika

verksamhetsområden och mellan olika yrkesgrupper. Denna brist på tillit begränsar den strategiska ledningen och styrningen av Region Stockholm (jämför Hasche m.fl. 2020).

En annan förklaring till varför detaljstyrning uppstår från politikerna är att media avkräver detaljsvar och att tjänstemännen inte gärna pratar med media utan lämnar över ansvaret till politikerna som då måste ha god kunskap om detaljer och det operativa arbetet för att kunna svara på medias frågor. Att det finns både en direkt och en indirekt medial styrning är tydligt i det empiriska materialet. Speciellt beskrevs politikerna vara mycket styrda av media i relation till påtryckningar från invånarna i regionen och media får politikerna att agera ad hoc-mässigt och släcka bränder för att kortsiktigt tillfredsställa invånarna i regionen och dämpa negativa skrivelser i media. Eftersom politiker är valda av regionens invånare för en viss mandatperiod behöver de leverera resultat inom ramen av maximalt fyra år om de ska få möjlighet att sitta kvar, vilket gör att de också väljer att ta sig an vissa frågor före andra. Det är något som ger ett mer gynnsamt medialt klimat. Det finns återkommande berättelser om hur media också skrämmer verksamheten till tystnad.

Hur skiljer sig de fyra verksamhetsområdena åt?

De fyra verksamhetsområdena i Region Stockholm skiljer sig åt på flera sätt och nedan går vi igenom några av de mest väsentliga skillnaderna som framkommit i studien och som har potential att möjliggöra eller begränsa den strategiska styrningen.

Lagstadgad verksamhet

Tre av verksamhetsområdena i Region Stockholm är lagstadgade. Ett sådant exempel är Kollektivtrafiken, där det enligt lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) föreskrivs att det inom varje län ska finnas en kollektivtrafiksmyndighet. Andra verksamheter är frivilliga som Kulturen där Region Stockholm har åtagit sig att främja kulturen inom Region Stockholm och i Stockholms län. Regional utveckling skiljer sig från de övriga kärnverksamheterna genom deras ansvar för att sammanställa och hantera den utvecklingsplan som Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) stipulerar att varje län ska ta fram. Detta arbete inkluderar inte bara alla verksamheter i Region Stockholm utan även kommuner och flera andra aktörer och intressenter i länet. I ansvaret ligger även att bevaka regionala frågor och lämna underlag till kommuner och myndigheter för deras planering, att stödja genomförandet samt att följa upp och utvärdera resultatet.

Storlek

De fyra verksamhetsområdena skiljer sig åt avseende storlek, vilket skapar utmaningar i den strategiska styrningen ur ett helhetsperspektiv. Hälsa och vård är det absolut största verksamhetsområdet där cirka 95 procent av Region Stockholms mer än 45 000 anställda¹⁶ arbetar, följt av Kollektivtrafiken med cirka 800 anställda och Kulturen med cirka 120 anställda och slutligen Regional utveckling med cirka 50 anställda. Storleken har, enligt det empiriska materialet, visat sig ha betydelse på flera sätt när det gäller styrningen och det strategiska arbetets begränsningar och möjligheter.

¹⁶ <https://www.sll.se/om-regionstockholm/uppdrag-och-ansvar/>, nedladdat 200515.

De empiriska resultaten visar bland annat att det är svårt för de mindre verksamhetsområdena, Regional utveckling och Kultur, att ge en rättvisande bild av sin verksamhet inom de standardiserade ramarna för Region Stockholms styrning, samtidigt som det har varit viktigt för dem strategiskt att betraktas som egna verksamhetsområden med egna mål i den övergripande styrningen. Att finnas med i budgetdokumentet har gett Regional utveckling och Kultur en ökad intern synlighet och att vara en möjlig samarbetspartner genom att delta och bidra till målpuppfyllelse för övriga verksamhetsområden. En baksida med den mer standardiserade mål- och resultatstyrningen är kraven på resultatmått eftersom det är svårt att mäta Regional utveckling och Kultur genom att sätta kvantifierbara mått på till exempel, samverkan, erfarenheter och konstnärlig kvalitet. Även den administrativa bördan ökar, vilket beskrivs som problematiskt för de mindre verksamhetsområdena som saknar resurser i form av personal och egna avdelningar att kunna hantera den ökade administrationen som till exempel Kollektivtrafiken och Hälsa och vård har. Vidare saknas kompetens att arbeta med målstyrning i de mindre verksamhetsområdena eftersom det, åtminstone till viss del, är ett nytt arbetssätt för dem. Både Kollektivtrafik och Hälsa och vård har tidigare erfarenheter av målstyrning i form av att arbeta med mått och indikatorer.

Ett medel i styrningen

En annan empirisk skillnad är att Hälsa och vård och Kollektivtrafik aldrig beskrivs i termer av att vara ett medel i styrningen för att nå uppsatta mål. Kulturen och Regional utveckling tenderar dock ofta att beskrivas som ett strategiskt medel i styrningen där deras arbete involverar även de andra verksamhetsområden som på olika sätt behöver delta i olika projekt och processer för att uppnå centralt satta mål. Till exempel bidrar den alltmer centraliserade målstyrningen i Region Stockholm till att Kulturen fungerar som ett medel för att uppfylla mål som fastställts på en övergripande koncernnivå. Därmed riskerar Kulturen att förlora sitt egenvärde och reduceras till att vara ett verktyg för målpuppfyllelse. Exempelvis är kopplingen till tillväxt och marknad som uttrycks i den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, ett exempel på en förskjutning från en estetisk uppfattning om kultur med ett egenvärde, mot mer av ett finansiellt nyttoperspektiv. I kulturstrategin, som har en stark koppling till den regionala utvecklingsplanen, betonas även kulturens sociala dimension och kultur som ett medel för att uppnå sociala mål. Målen formuleras i uttalanden om vad kultur kan skapa i samhället i form av demokratiutveckling, livsmiljö, tillgänglighet, tillväxt och arbetsmarknad. Att skapa en kulturstrategi var ett sätt att profilera och lyfta fram Kulturen, men det visade sig vara svårt att kombinera de kulturpolitiska målen på nationell nivå med den omfattande och komplexa målstrukturen i Region Stockholm.

På liknande sätt ska Regional utveckling tjäna som ett medel för att uppnå samhällsmål och ökad regional tillväxt. Men när det gäller mål- eller medeldiskussionen är det kanske inte lika problematiskt för Regional utveckling som för verksamhetsområdet Kultur, som tenderar att förlora sitt egenvärde genom att vara ett medel för målpuppfyllelse internt och externt. Traditionellt har Regional utveckling varit en strategiskt viktig funktion i Region Stockholm, men inte som ett eget verksamhetsområde eftersom det tidigare låg på en högre central organisatorisk nivå. I den nya styrningen har Regional utveckling positionerats som ett eget verksamhetsområde och fått egna mål samt

synliggjorts i budgeten. Dock har de samtidigt tappat en viss strategisk tyngd eftersom de har flyttats nedåt i hierarkin – från att ha varit en central funktion som gav dem den tyngd och beslutsförmåga som krävs för att effektivt bedriva förändringsarbete där flera verksamhetsområden inkluderas – till att bli ett av fyra verksamhetsområden. I reglementet ligger det övergripande ansvaret för utveckling och samordning huvudsakligen på ledningsnivån, det vill säga på regionstyrelse och regionledningskontoret, men mycket av det strategiska ansvaret för samordning både med externa aktörer och internt har tilldelats tillväxt- och regionplanenämnden. Det gäller inte bara ansvaret för den strategiskt viktiga regionala utvecklingsplanen vilken tidsmässigt omfattar de närmaste decennierna, utan även att ha en ledarroll i arbetet med att utveckla samverkan med kommuner, näringsliv och andra intressenter i regionen. I flera fall är det inom områden som andra nämnder ansvarar för. Det ställer krav på utveckling av interna samverkansprocesser och mål som alla kan acceptera och ställa upp på.

Olika verksamheter inom de fyra verksamhetsområdena

En annan skillnad är hur olika de fyra verksamhetsområdenas verksamhet är. Vad gäller Kollektivtrafiken bedriver den i stort sett ingen egen verksamhet utan allt upphandlas från privata utförare, vilket betyder att Kollektivtrafiken i huvudsak styrs baserat på en idé om en beställar-utförarmodell, dock med fokus på beställardelen. Även Hälsa och vård styrs övergripande utifrån en beställar-utförarmodell, men till skillnad från Kollektivtrafiken inkluderar Hälsa och vård både beställar- och utförardelen. Beställardelen genomförs i huvudsak vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF) och utförardelen genomförs av Stockholm läns sjukhusområde (SLSO) vilka står för cirka en tredjedel av vården i Region Stockholm, till exempel inom psykiatrin och på vårdcentraler. Inom Hälsa och vård drivs även de flesta sjukhusen i helägda bolag förutom Karolinska universitetssjukhuset som utgör en egen förvaltning. En konsekvens av beställar-utförarmodellen gör att två tredjedelar av all sjukvård i Region Stockholm och att allt genomförande inom Kollektivtrafiken ligger på externa aktörer. Om detta sätts i relation till den övergripande koncernstyrningen och ambitionen att skapa en gemensam strategisk inriktning med hjälp av målstyrning, kan vi se att måluppfyllelse kan bli problematiskt eftersom uppsatta budgetmål för Hälsa och vård samt Kollektivtrafik i så stor utsträckning är beroende av leverantörer som svarar för detaljplanering, utförande av verksamheten och därigenom mötet med slutkonsumenten. Kort och gott kan inte verksamhetsområdena själva styra mot måluppfyllelse i budgeten utan är beroende av andra – de privata utförarna.

Verksamhetsområdena Kultur och Regional utveckling bedrivs inte utifrån en beställar-utförarmodell. Dock finns det en liknande problematik gällande hur verksamhetsområdena ska uppnå måluppfyllelse. Det innebär att inte heller Kultur och Regional utveckling själva kan uppnå måluppfyllelse utan de är beroende av externa aktörer. Inom till exempel Kulturen arbetar man med att stödja och finansiera kulturell verksamhet men man genomför den inte själv. Regional utveckling har i sin tur det övergripande ansvaret för att samordna och stödja utvecklingen i hela Stockholmsregionen, ett arbete som i stor utsträckning bedrivs i samverkan med ett stort antal aktörer.

Internationell, nationell, regional och lokal nivå

De empiriska resultaten visar också att de fyra verksamhetsområdena skiljer sig åt eftersom några av verksamhetsområdena framförallt har en lokal och regional bas, medan andra baseras på tydliga nationella och/eller internationella uppdrag, vilket skapar utmaningar i form av en ökad komplexitet i styrningen. Här handlar det till exempel om politiska beslut på riksnivå som får konsekvenser för Region Stockholm vad gäller till exempel verksamhetens strategiska inriktning och målstyrning. På kultursidan handlar det om att verksamheten ska förhålla sig till de tre nationella kulturpolitiska mål som riksdagen fattat beslut om (Regeringen, 2009). Även på hälso- och sjukvårdsområdet finns det flera nationella styrsignaler med ursprung i riksdagen. I propositionen God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik (Regeringen, 2017) handlar exempelvis det åttonde målområdet om en jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård, vilket regionen har att förhålla sig till. På trafiksidan handlar det bland annat om att de nationella transportpolitiska målen påverkar (Regeringen, 2008) det regionala trafikförsörjningsprogrammet som har en bas på såväl nationell som internationell nivå.

Språkbruk

I det empiriska materialet har vi noterat att det förekommer stora skillnader mellan vilket språkbruk som används inom de olika verksamhetsområdena och vid beskrivningar av styrningen av de olika verksamhetsområdena, men också hur de intervjuade pratar om regionledningskontoret, andra verksamhetsområden, politiker och tjänstemän. Hur politiker och tjänstemän talar om varandra och vad som fungerar eller inte i verksamheterna har en direkt styrande inverkan på vilka möjligheter och begränsningar som konstrueras i relation till det strategiska arbetet.

Om vi börjar med att studera hur språkbruket beskriver sin styrning i relation till hur verksamhetsområdena kan det snabbt konstateras att Kollektivtrafiken och Hälsa och vård i betydligt större utsträckning använde ett marknadsmässigt språkbruk med en begreppsapparat lånad direkt från privat sektor än vad Kultur och Regional utveckling gjorde. En av utsagorna från Kollektivtrafiken handlade specifikt om marknadstänkande och ett språkbruk som inkluderade affärsmässiga termer lånade från privat sektor som till exempel affärsmodell, marknadsaspekter, marknadsanalys, varumärke, konkurrens och bolagisering. Eftersom Kollektivtrafiken under många år varit en mer eller mindre en fristående verksamhet inom Region Stockholm som styrt sig själv efter i stort sett marknadsmässiga principer innan den blev en renodlad beställarorganisation, har en stor utmaning varit att anpassa verksamheten till den nya mer centraliserade styrningen som handlar mer om samverkan än om konkurrens, även om konkurrens fortfarande finns kvar. Det verksamhetsområde som dock har haft störst utmaning kopplat till detta – att fokusera på intern samverkan istället för marknadstänkande och intern konkurrens – är Hälsa och vård. I de beskrivningar som ges av de intervjuade inom verksamhetsområdet Hälsa och vård är en av de tydligaste utmaningarna att sluta tänka i termer av konkurrens. Efter att en stor del av verksamheterna inom Hälsa och vård konkurrerat internt med varandra i många år, till exempel sjukhusen, förväntas de nu samarbeta med varandra och tillsammans bidra till de koncernövergripande målen. Detta ställer stora krav på en verksamhet där en återkommande utsaga är brist på tillit (jämför kapitel 9).

Att samverka kräver till exempel att det finns tillit både internt inom det egna verksamhetsområdet, mellan de fyra verksamhetsområdena och med regionledningskontorets arbete samt med politikerna i nämnder, regionstyrelse och regionfullmäktige. Så är inte fallet baserat på vår empiriska analys utan snarare handlar det om att tillit inte finns. Detta blir mycket tydligt om vi ser till hur de intervjuade inom Hälsa och vård pratar om dem de ska samverka med internt.

Tabell 9.2 – Exempel på starka uttalanden från politiker

Jag är själv starkt kritisk till hälso- och sjukvården i hela Sverige där man faktiskt har noll tillit till professionerna.
Det är helt häpnadsväckande hur lite man vet och kan [som läkare], man har väldigt lite insikt och kunskap om hur vården styrs.
Första gången politiken tar ordentligt befälet över målen.
Man kan inte komma varje dag till jobbet och fundera har jag lust att göra en blindtarmsoperation eller inte.
[Förverkligandet av politiska beslut ska] bara rassla ut, men det kräver också tjänstemän som förstår att fattade beslut ska verkställas. Att de inte är tips från coachen. [...] Politiska beslut [har] varit någon randanmärkning som man lyssnar på när det passar.
Jag märker att det finns en ovana vid att faktiskt vara lyhörd. [...] Till slut skriker vi i en att-sats [till tjänstemännen] [...] Jag fick en chock när jag kom hit.
När det råder en viss skepsis mot om man [tjänstemännen] verkligen har ansträngt sig att ta fram de allsidiga underlagen eller om man ska försöka styra den politiska hunden genom att vara svansen som viftar lite. Då kanske det skaver en stund innan alla har förstått.
När det uppstod köproblematik i sjukvården och de [sjukvårdsdirektörerna] inte kunde prata med varandra, barnen. Då kallade mamma in dem. [...] Skärp er!
Det finns [...] [politiker] som ibland springer iväg och vill lösa och lova saker.
Det finns en misstro [...] från politiken mot tjänstemän och människor som arbetar operativt [...] och mellan olika verksamheter. [...] [till exempel] barnmorskor och läkare har en väldig misstro mot varandra.

Vid analys av det empiriska materialet har det vid flera tillfällen slagit oss att de som arbetar med Hälsa och vård, nämligen politiker och tjänstemän, ofta använde ett starkt språkbruk när de berättade om den styrning som sker i Region Stockholm. Exempel på uttalanden från politiker återfinns i tabell 9.2. När det gäller politikerna var de ofta kritiska i sina uttalanden om läkarna och deras kompetens i styrningsfrågor och vilja att finna sig i styrningen. De förekom också flera starka uttalanden kopplade till

tjänstemännen och deras kompetens samt viljan att ta in information som kom från politikerna.

Tabell 9.3 – Exempel på starka uttalanden från tjänstemän

Det var ingen jäkel som kunde svara på frågan: när vi våra mål? [...] Frågar ni verksamheten kommer de att säga herregud vad de följer upp [...] vi kräks på det.
Direktörgruppen [...] de har pratat om massa konstiga saker.
Direktörgruppen, det låter fint som fan. [...] hit kommer man en gång i månaden och får knivar i ryggen av de andra.
Det går inte att trycka in massor av mål som inte är finansierade. [...] det är det här man [politiken] inte har förstått.
Jag tror att hälso- och sjukvårdsförvaltningen skulle säga att oj, oj, oj vad de har jobbat med mål och grejer. [...] men om man tittar på hur de har fått ihop sin interna målstyrning så är det en jäkla soppa. [...] De är inte bra på målstyrning.
Det [läkarna] är ett skrå. [...] det är de personer vi möter när vi håller på att dö. Då får de via någon slags automatik en väldigt stor makt [...] större budget, annars dör folk. Det är jättesvårt att tala emot det.
ST-läkare [...] det mest stockkonservativa jävla gäng [...]. Fruktansvärt aggressiva.
Årsmötet för läkarförening i Stockholm [...] alla är jättearga och twittrar.
Läkarförening på Karolinska sjukhuset. De är så jävla neggiga så det finns inte. [...] De är så jäkla pisstrista Läkarföreningen, bara negativa. [...] Det är också legitimt att man kan prata hur mycket skit som helst om sina arbetsgivare [...] vilket jag tycker är oerhört märkligt.
För politiken pallar inte stå emot de där människorna i vita rockar. [...] [Får de nej] går de till massmedia.
Då gnäller alla läkare om de får upp till 20 patienter.
När vi ska [från central förvaltning] kliva in där får vi politiken emot oss. [...] Då går de och säger de är elaka där borta [...]. Däremot när vi går över till XX sjukhus och säger att det inte fungerar. Då är det vi som bestämmer. För där finns en styrelse som vi [...] vi kan ta i örat. De är ingen husse sig som försvarar dem mot oss.

I tabell 9.3 kan vi se exempel på starka uttalanden från tjänstemän på central nivå där det bland annat framkom det att det finns en misstro mot och inom direktörgruppen och att politiker sätter mål de inte finns finansiellt underlag för. Det är även väldigt många starka uttalanden kopplade till läkarna. Att de till exempel är gnälliga, negativa och

aggressiva samt utnyttjar sin makt i budgetsituationer då de argumenterar att det handlar om liv och död, men även att läkarna går till media och klagar om de inte får som de vill.

I tabell 9.4 kan vi se exempel på starka uttalanden från tjänstemän inom Hälsa och vård som övervägande är kopplade till makt och misstro mellan tjänstemännen, mellan tjänstemän och politiker samt mellan olika avdelningar och förvaltningar.

Tabell 9.4 – Exempel på starka uttalanden från tjänstemän inom Hälsa och vård

Tidigare i min förvaltning har det funnits tre kulturer. [...] De misstänker varandra för att inte göra någonting. De på avtal tycker de på kunskap, det är bara flum. De på kunskap tycker att de på avtal inte fattar något.
När det blåser [mediestormar] då står man själv. [...] när väl strålkastaren är på, mikrofonen sitter under näsan, då är man ensam.
Ni får inte spela upp det här för någon, jag har varit jätteöppen. [...] Då kanske jag får sparken och då får jag en årslön.
[Det] handlar väldigt mycket om makt och maktförhållandena mellan det man kallar för LSF [dåvarande landstingsstyrelsens förvaltning, nu regionledningskontoret] och HSF [hälso- och sjukvårdsförvaltningen].
Alltså det är så jävla dumt att jag blir helt vansinnig [...] min order [till sjukhusdirektörerna är] skit i volymerna, [...] vi måste få ner kostnaderna. [...] jag ska hjälpa er att slåss till sista blodsdroppen för att om ni får ner kostnaderna så ska vi inte straffas volymmässigt. Men det har varit som att slåss med en väderkvarn [...] Den enda slutsatsen som jag kan dra är att det måste sitta massor människor som inte vet hur man styr ett sjukhus.
Den här uppdragskatalogen [budgeten] det är en magnifik uppvisning i vad man kan säga är icke-tillitsbaserad styrning, du kan använda den [...] som en lärobok i hur man inte litar på någon.
Du har som läkare mer lojalitet med din specialistförening än vad du har med ditt sjukhus.
Karolinska [sjukhuset] som fick 800 miljoner i tillskott samtidigt ligger de nästan 2 miljarder minus. Då är det självklart att mina medarbetare [på Stockholms läns sjukvårdsområde] tycker att vad i helskotta.
Vi har lyft fram vår juvel, Karolinska [sjukhuset].
Då är vi tillbaka på doktorerna och jag är inte jätteimponerade över min kollegiestab.
Nu är det en centraliseringsvåg [...] man pratar om tillitsstyrning, den känner inte vi av i realiteten, utan det är ganska bristande tillit.
Vi diskuterar oändligt mycket och vi svär gång på gång att vi ska göra det [samarbeta och inte konkurrera] och vi gör det aldrig.

Sjukvårdsdirektören [...] hen som är VD. Nu är hen inte VD, vi ska inte använda sådana begrepp för då får vi smisk på fingrarna av revisorerna. För vi lyder under kommunallagen och inte under aktiebolagslagen. [...] Så hen är egentligen förvaltningschef.
Ibland blir det som att SLSO [Stockholms läns sjukvårdsområde] blir lite slasktratten.
Med oss [Stockholms läns sjukvårdsområde] kan man peka med hela handen.
Nu vill man från politiken att vi ska ta fram ett produktivitetmått, kan ni ta fram det till i morgon. Det var precis så, kan ni återkomma i morgon bitti. Då får man vad man frågar efter.
Vi har [i avtalsförhandlingarna] gått ifrån en ganska ensidig diktatorisk, där det bara ställs en massa krav och orimliga krav till en dialog och lite större ödmjukhet förhoppningsvis från båda sidor.
Det har vi pratat jättemycket om i den här processen med HSF [hälso- och sjukvårdsförvaltningen] att vi inte har tillit till varandra [...]. De [politikerna] tycker att vi inte har någon koll och HSF de tycker att vi är lata, att vi måste producera mer. [...] vi tycker att de [hälso- och sjukvårdsförvaltningen] ställer orimliga krav och försöker lura oss ungefär, så är det naturligtvis inte.

Sammanfattning

Förutom att förstärka idén om koncernen i den nya styrningen i Region Stockholm kan vi se i det empiriska materialet att det finns en tydlig ambition att också centralisera styrningen och införa standardiserade styrningsmodeller, verktyg och processer. Den nya standardiserade styrningen i form av målstyrning som modell med fokus på måluppfyllelse och resultat som den appliceras i Region Stockholm skapar dock en komplex struktur och styrningen blir svåröverskådlig. Det tog oss lång tid som forskare med lång erfarenhet av studier av strategiska styrningsfrågor att förstå styrningen och vi kan i ärlighetens namn fortfarande inte säga att vi förstår styrningen, varken dess modeller, verktyg, processer eller dess organisering och bakomliggande idéer, fullt ut. Mångfalden av mål i den regionala utvecklingsplanen, budgetdokumenten, verksamhetsplanerna, egenutvecklade strategier och målkartor skapar förvirring. Det finns mål formulerade på olika nivåer i en skala från övergripande strategiska till operativa, från långsiktiga till kortsiktiga och det är ofta oklart hur de förhåller sig till varandra. Otydlighet i reglementet om gränsdragningar skapar svårigheter med att utkräva ansvar. Särskilt svårt är det att sätta mål och utkräva ansvar i enheter som är beroende av samverkan med externa aktörer i exempelvis kommuner och näringsliv och i verksamheter där Region Stockholm är beroende av externa entreprenörer för drift och i mötet med invånarna. Om vi ser till denna diskussion om otydligheten i styrningen kan det konstateras att den har en direkt begränsande inverkan på det strategiska arbetet eftersom politiker och tjänstemän inte prioriterar och arbetar i utsatt strategisk riktning då de oftast inte vet om vad de ska styras av och arbeta emot.

Det finns flera utmaningar gällande den strategiska satsningen som syftar till att standardisera styrningen i Region Stockholm. Resultaten visar att alla är mer eller mindre eniga om att det finns fördelar med att skapa en större enhetlighet i styrningen, men exakt vad denna ska bestå av är dock inte lika klart och här råder delade meningar. Till exempel visar den empiriska analysen i detta kapitel å ena sidan att den standardiserade styrningen bland annat bidrar till en ökad grad av detaljerad rapportering, ökad administrativ börda och ökad komplexitet i form av mätningar. Å andra sidan att de mindre verksamhetsområdena, Regional utveckling och Kultur, har fått en ökad synlighet centralt och bland de övriga verksamhetsområdena. Kort och gott har standardisering en potential att både möjliggöra och begränsa det strategiska arbetet.

I den empiriska analysen i detta kapitel framkommer att det är främst de kvalitativa mätaspekterna som är svåra att mäta, speciellt inom Kultur och Regional utveckling, men även inom Hälsa och vård. Förekomst, mätt i till exempel i antal och kronor och ören, lyftes fram som enklare att arbeta med speciellt inom Kollektivtrafiken där det bland annat är möjligt att räkna antalet resenärer. Även stora delar av Hälsa och vård använder sig av denna typ av kvantitativa mått, dock inte alltid med ett lyckat utfall. Till exempel är kvantitativa indikatorer ofta kopplade till avtalen att om en specifik verksamhet inte lyckas uppfylla sina mål bestraffas verksamheten genom att ersättningen minskar. Vår analys visar med andra ord att det inom Hälsa och vård används framförallt repressiva metoder för att få verksamheterna att uppfylla sina mål och sina avtal. Dessa repressiva metoder har ibland fått negativa effekter inom verksamhetsområdet eftersom det snarare stimulerar en pinnjakt och göra saker rätt, än en vilja att bidra till skapandet av långsiktiga samhällsvärden, att göra rätt saker.

Kundnöjdhet som indikator mäter synpunkter på det befintliga utbudet av vård, trafik och kultur, medan andra former av uppföljning skulle kunna bidra med underlag till utveckling och förbättring som kan skapa nöjdare invånare även på längre sikt. Det är svårt att lyfta fram hur invånare i regionen upplever verksamheten i Region Stockholm och för enskilda verksamhetsområden att ge en rättvisande bild av sina verksamheter inom de standardiserade ramarna i en organisation av Region Stockholms storlek. Pinnjakten och kraven på mätbara prestationsmått leder till en kortsiktighet i styrningen som begränsar det strategiska arbete som är beroende av strukturer och processer som bygger på ett långsiktigt tänkande (se Höglund m.fl., 2018b; Höglund och Mårtensson, 2019).

Analysen visar även att det finns en utmaning i att tjänstemän från regionledningskontoret inte lyssnar, att de uppfattas detaljstyra, att de inte har kunskap inom styrningsfrågor och att politikerna ibland detaljstyr och lägger sig i verksamheten långt ute i kapillärerna. Att media har en viktig roll och att media påverkar såväl inriktningen på verksamheten som dess styrning framstår som väldigt tydligt i analysen. Det skiljer sig dock i vilken utsträckning media påverkar. Störst medietryck har verksamhetsområdet Hälsa och vård följt av Kollektivtrafiken. Inom Kollektivtrafiken beskrivs dock inte media enbart som en negativ faktor utan även som en plattform som verksamhetsområdet använder proaktivt för att sprida information. Vad gäller verksamhetsområdena Kultur och Regional utveckling har media inte en lika styrande

roll. Kort och gott kan media både begränsa och möjliggöra strategiskt arbete och gör det på olika sätt i de fyra verksamhetsområdena.

Slutligen presenteras den information som inte ryms inom ramen för regionsövergripande standardrapporter ofta i bilagor. Dokumenten blir följaktligen mycket omfattande med tusentals sidor och en mångfald av diagram och tabeller med kompletterande text. Det ger anledning att ifrågasätta vilka som behöver och kan ta till sig dessa fakta för att fatta beslut och om det har gjorts någon analys av målgrupper. Det finns en risk att alla indikatorer i budgetdokumentet vilka återstår att utveckla, tillsammans med den löpande hanteringen av mätning, sammanställning, rapportering och analys kräver så stora administrativa resurser att styrningen i förlängningen blir dysfunktionell – man ser inte skogen för alla träd.

Kapitel 10 – Tidigare forskning om strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet

För att öka vår förståelse för de resultat våra analyser påvisar gällande strategisk ledning och styrning i Region Stockholm kommer vi i detta kapitel att ge en kort bakgrundsbeskrivning till hur strategi i offentlig verksamhet har studerats i tidigare forskning och hur strategisk ledning och styrning har beskrivits i relation till planering, implementering och uppföljning. Vi kommer också att ta upp ett forskningsområde inom strategisk ledning och styrning – att strategiskt skapa långsiktiga samhällsvärden – som under senare år har pekats ut som särskilt betydelsefullt för att förstå de specifika kontextuella villkor som offentlig sektor arbetar under. Kapitlet avslutas med ett konceptuellt ramverk för analys som vi kommer att använda i kapitel 11 för att teoretiskt analysera Region Stockholm och de resultat vi tagit upp i föregående kapitel.

Strategi som koncept

Strategi som koncept har en lång historisk tradition med rötter inom det militära. Själva ordet härstammar från grekiskans *strategos* som är en kombination av orden *stratos* som betyder armé och *agein* som betyder leda. Ett vanligt sätt att definiera strategi är som ”ett sätt att uppnå sina mål” och en modern tolkning av begreppet är att strategi innebär ”att leda en organisation”. Ett ekonomiskt och akademiskt intresse för strategi i samhället väcktes dock inte förrän på 1960-talet i USA när ett flertal betydelsefulla verk publicerades (se till exempel Penrose, 1959; Chandler, 1962; Anshoff, 1965; Andrews, 1971) alla med fokus på privat sektor.

I början genomförde både forskare och konsultföretag (till exempel var Boston Consulting Group framträdande) experiment kopplat till strategi. Detta ledde till att två huvudinriktningar inom strategifältet växte fram. Den ena fokuserade på strategisk anpassning (eng. *strategic alignment*) och den andra på resursallokering (Herrmann, 2005). Enligt Hitt med kollegor (2001) uppstår strategisk anpassning när organisationer utvecklar en matchning mellan sina unika konkurrensfördelar och möjligheter i relation till den externa omgivningen och utgör ett av de förväntade resultaten av en effektiv strategi. Idén om strategisk anpassning bygger till stor del på arbeten av Porter (1980; 1985) och dennes uppfattning att det är viktigt för företag att uppfattas som unika av kunderna för att erhålla en konkurrenskraftig position på marknaden. För att nå denna önskvärda position behöver företag i allmänhet formulera och följa en handlingsplan, det vill säga en strategi. Den andra huvudinriktningen, resursallokering, har sin utgångspunkt i Boston Consulting Group och tidiga arbeten av Penrose (1959) och Wernerfelt (1984). Inom denna huvudinriktning lyfter man fram att det är viktigt att studera resurser och hur de allokeras, det vill säga hur de (om)fördelas, eftersom det kan ge en annan förståelse för organisationer än det traditionella produktperspektivet som fram till dess varit rådande. Bland annat kan man utifrån resursallokeringsperspektivet identifiera vilka resurser som leder till vinst och/eller tillväxt för företaget. Under 1990-talet utvecklades tankarna i detta perspektiv med forskare som Barney (1991) i spetsen och det resursbaserade perspektivet växte fram. En strategi inom det resursbaserade

perspektivet innebär att organisationen försöker finna en balans mellan att dra nytta av existerande resurser och utvecklande och förvärvande av nya resurser, vilket ska leda till konkurrensfördelar och en ökad vinst (Herrmann, 2005).

Strategi i offentlig verksamhet

Det kan konstateras att strategi som koncept i offentlig verksamhet har ökat i popularitet de senaste decennierna till en följd av New Public Management, NPM (Höglund och Svärdesten, 2018). I korthet kan New Public Management beskrivas som ett paraplybegrepp som vuxit fram inom forskningen för att beskriva ledning och styrning av offentlig verksamhet som baseras på principer hämtade från managementlitteraturen. Med New Public Management kom en idé om att införa marknadsanpassade principer från näringslivet för att hantera det förändrings- och effektivitetstryck som offentlig verksamhet ofta står under. Utgångspunkten till denna förändring har i litteraturen beskrivits som att en tro på att monopol och stora offentliga byråkratier är ineffektiva och att det därmed behövde ske en förändring i riktning mot att marknadsanpassa offentliga verksamheter (Andrews och Van de Walle, 2012). Hood (1991) sägs vara den som myntade konceptet New Public Management samt uppmärksammade vikten av ledning och styrning i praktiken och dess konsekvenser vid leverans av offentlig service.

Som vi lyft fram i detta kapitel har strategi sin moderna grund inom privat sektor med fokus på att hitta en konkurrenskraftig position på marknaden som bidrar till att särskilja företaget från konkurrenterna och därmed öka vinsten. Genom att positionera sig på ett sätt som särskiljer företag från andra på marknaden vet kunderna vad de kan förvänta sig från företaget (se till exempel Porter, 1985). Att arbeta med strategi med utgångspunkten att öka konkurrenskraften och vinsten är dock inte så lämpligt inom offentlig verksamhet (Höglund 2015; Höglund m.fl., 2018b). När det gäller offentlig verksamhet bör strategi som koncept snarare ses som ett medel för organisationer att förbättra sina prestationer och leverera bättre service. I linje med denna idé – att strategi kan ses som ett medel i offentlig verksamhet – föreslår Poister (2010) att strategi kan definieras som en uppsättning koncept, processer och verktyg som formar vad en offentlig verksamhet är, vad den gör och varför den gör det. Enligt Boyne och Walker (2010) förväntas strategi på detta sätt forma riktningen för en organisations kollektiva prestation, fokusera på den gemensamma ansträngningen som syftar till att förverkliga önskade mål och på sikt främjar ett konsekvent agerande av chefer inom organisationens alla delar. Kort och gott kan det konstateras att strategisk planering och ledning har kommit att bli ett viktigt verktyg för styrning av offentlig verksamhet (Ferlie och Ongaro, 2015; Bryson och George, 2020).

När vi ska förstå strategiskt arbete i offentlig verksamhet är Lane och Wallis (2009) två av flera som argumenterar för att teorier om strategisk ledning och styrning (eng. strategic management) är en bättre teoretisk utgångspunkt än tidigare teorier som fokuserat på offentlig förvaltning (eng. public administration). Forskning om offentlig förvaltning har hitintills främst studerat strategiskt arbete utifrån verkställande och implementering av olika policyer, avsiktsförklaringar och riktlinjer för att styra beslut och uppnå önskade mål, inom offentlig verksamhet. Andrews och Van de Walle (2012) lyfter också fram att förvaltande styrning i offentlig sektor ofta bygger på paradoxala

antaganden som är motsägelsefulla eftersom förvaltande värden ofta innebär besparingar, effektivitet, robusthet, anpassningsförmåga och rättvisa, vilka Hood (1991) menar inte går så väl ihop med organisationer verksamma inom offentlig sektor. Därmed blir det viktigt att ta hänsyn till dessa paradoxer och motsägelsefulla antaganden vid studier av offentliga organisationer, hur de styrs och vad de presterar i form av service. Forskning inom offentlig förvaltning tenderar dessutom att fokusera mer på de begränsningar som offentliga organisationer står inför gällande till exempel lagar och regler, än vilka möjligheter de har att påverka sin situation och det egna strategiska arbetet (Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009). För att summera utgår strategiforskning utvecklad inom offentlig sektor mer från att lyfta fram regelorienterade beslut samt ”ägarnas” starka position, det vill säga politikernas beslut om mål och medel och inte vilka strategiska valmöjligheter som finns.

Även andra forskare (se till exempel Drumaux och Goethals, 2007; Lane och Wallis, 2009; Boyne och Walker, 2010; Walker m.fl., 2010) lyfter fram att strategisk ledning och styrning är ett verktyg som offentliga organisationer behöver för att komma vidare i arbetet med att styra såväl prestationer som det strategiska arbetet. Till exempel presenterar Lane (2008) strategisk ledning och styrning som något offentlig sektor kan arbeta med i det som kommit att benämnas post-New Public Management-eran. Medan Boyne och Walker (2010) konstaterar att en av de viktigaste uppgifterna offentlig sektor har är att erbjuda service som möter invånarnas förväntningar, uppvisar inre och yttre effektivitet samt är rimliga givet tillgängliga resurser. Detta innebär att offentlig verksamhet förväntas uppnå höga standarder gällande flertalet dimensioner av resultatprestationer för att möta invånarnas behov och önskemål (se till exempel Lane och Wallis, 2009; Boyne och Walker, 2010; Svärdsten Nymans, 2012). I och med detta menar Boyne och Walker (2010) att New Public Management fortfarande är mycket närvarande i offentlig verksamhet, men kanske i en annan, mer vidareutvecklad, form där organisationers prestationer lyfts fram som centrala att förstå i en kontext av strategi. De menar också att goda prestationsindikatorer idag understryks som viktiga i policyagendor i många länder likväl som styrning av prestationer för att möta kundernas behov. Sammanfattningsvis har betydelsen av att styra prestationer i offentliga organisationer i en kontext av strategi och ledarskap lyfts fram som en viktig aspekt för att förstå moderna offentliga organisationer, och det är i denna kontext som strategisk ledning och styrning lyfts fram som ett viktigt medel (verktyg) för att förstå offentlig verksamhet (se till exempel Andrews och Van de Boyne och Walker, 2010; Poister, 2010; Walle, 2012; Ferlie och Ongaro, 2015; Elbanna m.fl., 2016; George och Desmidt, 2016; George m.fl., 2016a, 2016b; Johnsen, 2016; Rosenberg Hansen och Bøtcher Jacobsen, 2016; Höglund m.fl., 2018a; 2018b; Höglund och Mårtensson, 2019;).

Den strategiska processen

I denna del av kapitlet kommer vi att beskriva vad som finns skrivet om strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet och problematisera potentiella utmaningar avseende strategiskt arbete med fokus på den strategiska processen i form av planering, implementering och uppföljning¹⁷. Det finns i dagsläget få studier som studerar den

¹⁷ Beskrivningen av den strategiska processen bygger vidare på tidigare arbete av Höglund (2014).

strategiska processen i praktiken, vilket lett till att fler forskare efterfrågar studier på området (se till exempel Joyce, 2004; Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009; Walker m.fl., 2010; Poister, 2010; Boyne och Walker, 2010; Höglund m.fl., 2018b; Bryson och George, 2020). Det saknas också empiriska studier som fokuserar på strategisk ledning och styrning med fokus på vad medarbetare gör i specifika organisatoriska sammanhang (Höglund, 2015; Höglund m.fl., 2018a), vilket innebär att vi idag dessvärre har en begränsad kunskap om de utmaningar offentlig verksamhet står inför i arbetet med strategier.

Planering

Strategisk planering inom offentlig verksamhet kan definieras som ett förbestämt tillvägagångssätt för strategiformulering och innefattar aktiviteter som att analysera intern och extern miljö samt befogenheter för medarbetare, definiera en vision för framtiden, mål och samhällsvärden, identifiera strategiska problem och formulera strategier för att lösa problemen (Bryson och George, 2020). Den strategiska planeringen dokumenteras ofta, men inte nödvändigtvis, i en strategisk plan och innefattar procedurer, verktyg, tekniker och praktiker typiska för den strategiska planeringsprocessen.

Om vi utgår från klassisk strategilitteratur rörande planering är de strategiska processerna inom offentlig sektor ofta mycket lika de som finns i privat sektor (Joyce, 2004; Boyne och Walker, 2010; Poister, 2010). Poister (2010) konstaterar att strategisk planering innebär att formulera strategier som tar sig an en helhetsbild genom att blanda framtidstänkande, målanalys samt subjektiv utvärdering av värden, mål och prioriteringar för att kartlägga en framtida riktning och åtgärder för att säkerställa organisationens livskraft, effektivitet och förmåga att addera offentligt värde (George, 2017). Plant (2009) resonerar på ett liknande sätt och framhåller vikten av att anta ett holistiskt tillvägagångssätt vid formulering av strategi som tar ett helhetsgrepp och bygger på ett systemtänkande där alla komponenter inkluderas systematiskt. För att förstå varför det är viktigt att anta ett holistiskt grepp på strategisk planering refererar Plant (2009) till Porter (1988) och hans syn på strategi som handlar om att skapa en unik position, vilket inkluderar ett antal olika aktiviteter. Det finns med andra ord ingen idealisk position utan ett antal medaktiviteter kan vidtas och väljas för att positionera organisationen på bästa möjliga sätt. För de flesta inom offentlig sektor involverar detta att positionera organisationen så att den ger en unik och skraddarsydd service som fyller behoven hos såväl invånarna som det omgivande samhället. Plant (2009) lyfter fram att sådan holistisk modell bygger på fyra komponenter:

- Utveckla en strategisk vision genom input från allmänheten och medarbetare.
- Utveckla och prioritera strategiska mål och initiativ som ligger i linje med visionen.
- Utveckla affärsplaner för varje avdelning som ligger i linje med den strategiska planen.
- Mät och rapportera resultat.

Genom att arbeta systematiskt med strategin genom hela organisationen visar tidigare forskning (se till exempel Bryson m.fl., 2010; Poister, 2010; George och Desmidt, 2014; George m.fl., 2019) att det finns en hel del fördelar som kan uppnås när offentlig verksamhet tar sig an strategisk planering. Till exempel har Poister (2010) i en studie av två myndigheter identifierat att strategisk planering har möjliggjort för chefer att tänka systematiskt om framtiden och den omgivning de agerar i, att stimulera lärande och diskussioner om vad som är viktigt, vad som ska prioriteras och vad som kommer att fungera eller inte, att arbeta fram konsensus och åtaganden till strategiska initiativ samt att kommunicera verksamhetens riktning till intressenter såväl inom som utanför organisationen.

Ett problem i relation till strategisk planering är att man i offentlig sektor ofta har svårigheter att formulera resultatorienterade mål, ta itu med problem som genomsyrar flera verksamheter, adekvat åberopa eller ta in konsultation från externa intressenter gällande formulerandet av strategiska planer, relatera årliga mål till långsiktiga mål samt identifiera resurser – ekonomiska, mänskliga resurser och andra – för att nå dessa mål. Detta betyder dock, enligt Poister (2010), att strategisk planering inte har slagit väl ut i offentlig sektor, utan snarare att det finns saker kvar att arbeta med.

Implementering

En av nyckelaspekterna för en lyckad strategisk plan är implementeringen av planen (Bryson och George, 2020). Planering och implementering är vanligtvis separerat konceptuellt och praktiskt där ledande chefer ses som ansvariga såväl för att formulera strategin som att implementera den (Talbot, 2009). Det finns dock ett fåtal specifika råd i litteraturen gällande implementering och vad en offentlig verksamhet bör beakta. En av de få forskare som diskuterar implementering närmare är Poister (2010) som lyfter fram att strategisk ledning och styrning involverar att se till att strategin implementeras effektivt och arbetet uppmuntrar till kontinuerligt strategiskt lärande, tänkande och agerande. Implementeringsfasen innefattar då att arbeta sig igenom alla nivåer av chefer på ett genomtänkt sätt för att implementera strategiska initiativ, främja den strategiska agendan och styra organisationen in i framtiden på ett medvetet sätt. Detta innefattar att ta sig an verksamhetsplanering, budget, utbildningsfrågor, chefs- och ledarskapsförmågor, intern och extern kommunikation, organisationens analytiska och problemlösande förmågor, den lagstiftande agendan, organisationens förmåga att påverka andra intressenter och andra administrativa processer.

I likhet med Poister (2010) lyfter Koteen (1997) fram att organisationers strategiska förmåga är en viktig pusselbit i implementeringsprocessen. Till exempel måste både den högst ansvariga chefen för en organisation och andra högt uppsatta chefer, ha accepterat ett större ansvar för att utveckla hela sin organisations strategiska förmåga. Detta har framställts som en förutsättning för att bli framgångsrik, och för att lyckas måste cheferna vara tydliga och konsekventa i sitt stöd till den strategiska utvecklingen och se till att medarbetarna i organisationen förstår vikten av ett strategiskt engagemang. Det innebär att cheferna – vars primära funktion är att leverera service till regionens invånare – måste besitta en strategisk förmåga att hantera förändrade krav (från såväl avnämare som uppdragsgivare) och aktivt börja leda sina organisationer efter dessa. För att lyckas

med detta behöver hela organisationen, inte bara chefer och personer på ledande befattningar, utveckla en kollektiv strategisk förmåga, vilket enligt Koteen (1997) innebär att skapa en omgivning som stödjer organisationens medlemmar och som stödjer strategiska satsningar. Här blir också den strategiska kapaciteten viktig eftersom den avgör hur stora strategiska genomföranden som kan hanteras i organisationen. Det vill säga den mängd strategiskt arbete som kan hanteras bestäms av de nya initiativen och av antalet initiativ som ska genomföras samt av storleken på den strategiska budgeten och dess risker kopplat till fortsatt framgång för organisationen. Chefs- och ledarskap på denna nivå handlar då ofta om att utveckla strategisk förmåga i tre dimensioner:

- 1) *Strategiska avsikter för framtiden* – vilket syftar till att klargöra organisationens uppdrag, ange dess strategiska riktning, forma gemensamma värderingar och vidta särskilda strategiska satsningar.
- 2) *Strategiska beslut* – vilket handlar om de beslut som behöver fattas gällande strategisk riktning och/eller satsning på nya strategiska initiativ.
- 3) *Implementering av strategiska åtgärder* – vilket inkluderar de aktiviteter som vidtagits för att genomföra de strategiska initiativen, liksom de institutionella och administrativa åtgärder som krävs för att stödja genomförandet av de strategiska initiativen.

Koteen (1997) menar att verktyget för att skapa dessa dimensioner av strategisk förmåga i en organisation i själva verket handlar om utformningen och kapaciteten i organisationens strategiska ledningssystem med den strategiska planen i fokus.

För att skapa de förutsättningar som Poister (2010) och Koteen (1997) lyfter fram som viktiga för en framgångsrik implementering av organisationens strategi är också organisationsstrukturen viktig. Många offentliga organisationer är byråkratiskt strukturerade, vilket beskrivs som att de är status quo-orienterade, centraliserade, regelstyrda, arbetar solitärt utan någon mer omfattande samverkan med andra aktörer och processororienterat. I kontrast till detta lyfter Plant (2009) fram så kallade postbyråkratiska organisationer. Dessa är mer förändringsorienterade, har en högre grad av decentralisering och bygger på ledarskap, samarbete samt resultatorientering. Plant (2009) menar vidare att implementeringsarbetet av strategier fungerar bättre i postbyråkratiskstruktur än i byråkratiska dito. För implementeringsarbetet innebär detta bland annat att man som organisation måste göra många saker samtidigt och med hög kvalitet och då behövs ett bra ledarskap, en viss frihetsgrad för medarbetarna i organisationen att fatta egna beslut och att man styr mot resultat. Implementeringsarbetet behöver också vara en del av en större helhet, det vill säga att det utgör en del av ett strategiskt lednings- och styrningssystem för att öka förutsättningarna att lyckas.

Poister (2010) menar också att antagandet av ett strategiskt lednings- och styrningsperspektiv som verktyg för en organisation innefattar att skapa praktiker för att kontinuerligt forma, implementera och styra en verksamhet att arbeta med strategin, det vill säga istället för vid vissa planlagda tillfällen (se Plant, 2009). Detta kan göras genom att delge ansvar för strategin till lägre nivåer av chefer vilka ges ansvar att föra strategin

vidare ut i organisationen och skapa handlingsplaner för strategin som tar dem framåt mot visionen som utvecklades högre upp i organisationen.

Uppföljning

Koteen (1997) refererar till uppföljning som kontroll och utvärdering och att detta är en process av lärande. Den inkluderar att övervaka organisationens strategiska prestation så att önskade resultat kan jämföras med vad som faktiskt har hänt, vilket ska fungera som ett underlag för förbättringar. I denna process är det också viktigt att vidta åtgärder för att avgöra huruvida den strategiska planen, i någon av dess komponenter, behöver ändras, det vill säga om specifika initiativ behöver förändras. Poister (2010) lyfter också fram att det är viktigt att inte bara fokusera på att uppdatera befintlig strategi, utan att det med tiden är troligt att hela strategin, eller stora delar av den, behöver omarbetas och därmed formulera en helt ny strategi.

Plant (2009) poängterar att det är viktigt att kunna utvärdera huruvida en organisation har uppnått visionen och dess mål eller hur långt de kommit, vilket är inte möjligt utan någon form av uppföljning och då krävs det att det finns bra kvantifierbara mått att utgå ifrån. Även Poister (2010) trycker på vikten av att ta fram mått för att kunna följa upp hur organisationen presterar i relation till dess vision, strategi och mål. Traditionellt har forskare inom strategisk ledning och styrning i privat sektor fokuserat på företags förmåga att leverera resultat i form av lönsamhet och olika typer av tillväxt (Höglund m.fl., 2018b). Mått som inte kan översättas direkt till offentlig sektor. Flera forskare framhåller därmed vikten av att anpassa och översätta strategisk ledning och styrning så att det passar offentliga organisationer och att det då blir viktigt att fokusera på leverans av service och mätbara resultat (Höglund, 2014). Vilka de mätbara resultaten kan vara är dock oklart. En av de få studier som berör hur offentliga organisationer kan mäta sina resultat i relation till strategiska mål är Lane (2008), som föreslår att antal producerade tjänster eller produkter, kvalitet på service, nöjdhet med service, distribution av tjänster och kostnader per enhet kan vara lämpliga mått.

För att vara tydlig – det finns forskning som studerar resultat- och prestationsmätningar i offentlig verksamhet (se till exempel Funck och Karlsson, 2019), men eftersom ofta kopplade till New Public Management och olika oönskade konsekvenser kopplade till mätningar (se till exempel Hood och Peters, 2004; Diefenbach, 2009). Dessa resultat och prestationsmätningar relateras dock sällan varken till den överordnade strategin eller används som ett underlag för lärande och vidareutveckling av strategin (Höglund, 2014; Höglund och Svärdsten, 2015). Den närmaste kopplingen till uppföljning sker genom verktyg som till exempel balanserade styrkort eller strategiska kartor (se till exempel Holmgren m.fl. 2016; Höglund och Svärdsten, 2018; Höglund m.fl., 2018b), dock används dessa mer för kortsiktig måluppföljning på ett år utan koppling till vilka konsekvenser det får för den långsiktiga strategin.

Betydelsen av kontextuella villkor i det strategiska arbetet

Som vi beskrev i inledningen av detta kapitel har strategi som koncept sin grund inom privat verksamhet men att New Public Management och forskning inom strategisk ledning och styrning öppnat för studier som också inkluderar offentlig verksamhet. Tidigare forskning visar dock att det finns utmaningar med strategiskt arbete inom offentlig verksamhet (Poister, 2010; Elbanna m.fl., 2016; Weiss, 2016; Höglund och Svärdesten, 2018). En kritik som lyfts fram är att det finns väsentliga kontextuella skillnader mellan privat och offentlig verksamhet som vi behöver ta hänsyn till (Höglund m.fl., 2018b). Till exempel har offentlig verksamhet ofta en lägre grad av autonomi över beslutsfattandet och den måste förhålla sig till en omvärld som är både politisk och ofta turbulent (Poister, 2010). Detta skapar ett behov av att utveckla specifika strategier för offentlig sektor och vilka kan hantera de specifika kontextuella förutsättningar som kännetecknar offentlig sektor och som inte oväntat kan leda till målkonflikter mellan politiska och verksamhetsmässiga mål (Almqvist, 2006; Andrews och van de Walle, 2012). Ett sådant exempel skulle kunna vara att kunderna förväntar sig service och tjänster som fokuserar på deras individuella behov medan den offentliga verksamheten följer sitt politiskt formulerade uppdrag utifrån regelverk, vilket inte lämnar mycket utrymme för anpassning gentemot vad kunderna efterfrågar. Lane (2008) diskuterar detta och poängterar att leverans av offentlig service och tjänster därför inte kan jämföras med ett privat företag som agerar på en konkurrensutsatt marknad, eftersom offentliga organisationer drivs av politiskt styrda organ och regleras genom demokratiska processer. Ofta är också verksamheten inom offentlig sektor styrd och reglerad via lagstiftning, vilket de anställda måste förhålla sig till och vid leverans av tjänster måste de agera inom ramen för lagstiftningens regelverk. De flesta offentliga verksamheter är också helt eller delvis finansierade av skattemedel.

Ett forskningsområde som sedan mitten av 1990-talet drivit frågan om att offentliga verksamheter skiljer sig från privata och därmed behöver förstås i relation till dess specifika villkor, är forskning om ledning och styrning mot samhällsvärde (eng. public value management). Bland annat är Moore (1994; 1995) en stark förespråkare av att offentlig verksamhet bör förstås utifrån sina egna kontextuella villkor, eftersom syftet med offentlig verksamhet handlar om att tillfredsställa kollektiva ambitioner som uttrycks genom den politiska processen. Det innebär att det inte handlar om att förverkliga mål och önskemål för till exempel enskilda yrkesgrupper, professioner eller kunder, vilket kan vara fallet i privat verksamhet (Moore, 1994). Med samhällsvärde i fokus i det strategiska arbetet blir chefer och ledare inom offentlig verksamhet förmedlare av kollektivt formulerade syften snarare än syften relaterade till specifika grupper eller individer (Stoker, 2006). Stoker (2006) menar därmed att det i den offentliga sektorn krävs särskilda strategier för värdeskapande och att den offentliga sektorn varken kan eller bör ”importera” strategier, modeller och verktyg utvecklade i och för den privata sektorn.

Samtidigt som Moore (1994) är kritisk menar hen på att det finns delar från privat sektor och hur de resonerar om värdeskapande som kan appliceras även på offentlig sektor. Ett sådant exempel är att en offentlig verksamhet kan föreställa sig invånarna som kunder vilka därigenom kan bidra till att förbättra kvaliteten och effektiviteten i de tjänster man

erbjuder. Utifrån detta synsätt används begreppet kund mer som ett förhållningssätt snarare än dess mer bokstavliga och mer vardagliga tolkning. Alford och O'Flynn (2009) lyfter fram att styrkan med teorier om samhällsvärde är just att dessa tar hänsyn till den offentliga sektorns unika kontext samtidigt som de låter sig inspireras av till exempel ett affärsmässigt tänkande som finns i den privata sektorn, utan att för den delen ta det hela vägen. Snarare ger forskning om ledning och styrning mot samhällsvärde en referensram som fokuserar på sociala värderingar och långsiktiga samhällsmål, vilket bidrar till att synliggöra politiker och externa intressenter i det strategiska beslutsfattandet och vad som skapar värde (Weinberg och Lewis, 2009).

Utifrån en önskan om att skapa ett konceptuellt ramverk som är anpassat till de specifika särdrag som kännetecknar offentlig verksamhet presenterade Moore, 1995 i sin bok *Creating Public Value*, ett angreppssätt till strategisk styrning i offentlig verksamhet som bygger på att skapa långsiktiga samhällsvärden. Alford och Greve (2017) lyfter fram att Moores tolkning av strategisk styrning för att skapa ökat samhällsvärde både inkluderar den specifika kontext som offentlig sektor verkar inom som affärsmässiga principer, något de beskriver som en styrka. Moores teorier om skapande av samhällsvärde har under senare år blivit alltmer populära och de har börjat uppmärksammas av forskare (se till exempel Llewellyn och Tappin, 2003; O'Flynn, 2007; Mulgan, 2008; Alford och O'Flynn, 2009; Talbot, 2009; Weinberg och Lewis, 2009; Poister, 2010; Benington och Moore, 2011; Weinberg och Leeman, 2013; Bryson m.fl., 2014; 2015; 2017; Alford m.fl., 2017; Alford och Greve, 2017). För att förstå strategisk styrning i offentlig verksamhet och dess relation till strategi och värdeskapande introducerade Moore (1995) den strategiska triangeln. Vi kommer i denna sista del av kapitlet att titta närmare på den strategiska triangeln och dess innehåll.

Den strategiska triangeln

För att förstå strategisk styrning i offentlig verksamhet och dess relation till värdeskapande introducerade, som vi nämnt, Moore (1995) den strategiska triangeln. Moores strategiska triangel kan ses som ett verktyg, vilket fokuserar på att analysera hur offentlig verksamhet bidrar till att skapa bestående samhällsvärden. Den strategiska triangeln är uppbyggd utifrån tre noder – samhällsvärde och mål, auktoriserande instanser och den operativa verksamheten. Det finns ett flöde mellan de tre noderna i triangeln där alla delar är ömsesidigt beroende av varandra. Att utforma och implementera en strategi kräver med andra ord att en anpassning sker mellan de tre noderna (Alford och O'Flynn, 2009). Den analytiska utmaningen ligger därmed i att säkerställa att de tre noderna är strategiskt anpassade i linje med varandra och att de har ett ömsesidigt stöd.

Utgångspunkten i den strategiska triangeln är att samhällsvärde skapas när målen för den offentliga organisationen har ett ekonomiskt, juridiskt och socialt stöd från de som är i en position att auktorisera och stödja dem, och när organisationen vet hur den operativa verksamheten och dess resurser ska styras för att uppnå önskade resultat (Alford och Greve, 2017). Organisationen måste vara tydlig i sitt strategiarbete om vad de försöker uppnå och säkerställa att de har stöd för detta, det vill säga att arbetet har legitimitet hos de instanser som ger verksamheten dess förutsättningar och/eller resurser

att kunna agera operativt och utföra sitt uppdrag (Moore, 1995), det vill säga den auktoriserade instansen och att de har de förutsättningar som behövs internt för att kunna genomföra det som ska uppnås, med andra ord att organisationen har rätt kompetens och tillräckliga resurser (Stoker, 2006). Kortfattat består den strategiska triangeln av tre noder som behöver förstås i relation till varandra för att den offentliga organisationen ska kunna uppnå en god strategisk position som bidrar till och skapar hållbara samhällsvärden.

Som vi diskuterat i detta kapitel har den strategiska triangeln fördelen av att i denna integreras de specifika särdragen i offentlig verksamhet när det gäller strategisk styrning, till exempel genom att studera politiker som en central aktör i noden auktoriserande instanser, samarbetet med externa intressenter och vikten av långsiktiga strategiska mål för värdeskapande mot invånarna (Stoker, 2006). Den strategiska triangeln är också ett bra analytiskt verktyg för att förstå styrning och strategiska förändringsprocesser. I linje med Weinberg och Lewis (2009) menar vi därför att en styrka i den strategiska triangeln är att strategiska förändringar och förändringsprocesser ses som dynamiska och icke-linjära, vilket tidigare forskning inte gjort.

Trots att den strategiska triangeln ger oss en möjlighet att studera strategisk styrning i offentlig sektor utifrån mer kontextspecifika särdrag har den strategiska triangeln som analytiskt verktyg inte fått någon större genomslagskraft, åtminstone inte ännu. Detta har lett till att det i dagsläget finns mycket få empiriska studier (Bryson m.fl., 2017; Hartley m.fl., 2017; Mintrom och Luetjens, 2017). Med andra ord har ännu endast ett fåtal forskare använt sig av den strategiska triangeln trots att den potentiellt ger oss en vidgad och kompletterande syn på strategisk styrning i offentlig sektor. Vi instämmer med Alford och O'Flynn (2009) som finner detta förvånande, eftersom den strategiska triangeln kan användas för att analysera den befintliga situationen, det vill säga hur anpassningen mellan auktoriserande instanser, den befintliga operativa verksamhetens kapacitet och skapandet av samhällsvärde går till i praktiken. Den strategiska triangeln kan också hjälpa offentlig verksamhet att identifiera och öka kunskapen om vilket samhällsvärde den syftar till att skapa och hur auktoriserande instanser och den operativa verksamheten bidrar till att göra det möjligt (Alford och Flynn, 2009).

En anledning till att den strategiska triangeln inte fått full genomslagskraft inom forskningen kan bero på att den forskning som hitintills genomförts framförallt har haft en normativ ansats. Istället för att använda den strategiska triangeln som ett analytiskt verktyg för att förstå strategiskt arbete i offentlig sektor och hur samhällsvärden kan skapas, har forskare enligt Horner och Hutton (2011) snarare fokuserat på att föreslå olika justeringar av ramverket i syfte att övertyga om dess nytta som ett strategiskt verktyg för kontroll och styrning. Möjligen har också Moore (2013) bidragit till denna utveckling genom att föreslå ett ”styrkort” för att mäta samhällsvärde och dess effekter i samhället. Det innebär att fokus hittills har legat på att studera rutiner för att återspegla verksamheten, mäta prestationer och underlätta ansvarsskyldighet för vad som uppfattas som korrekt, rättvist och effektivt. I denna rapport ämnar vi dock lämna den normativa traditionen och istället använda den strategiska triangeln som ett analytiskt verktyg för att förstå hur strategiskt arbete genomförs i praktiken i Region Stockholm och hur det

strategiska arbetet möjliggör och/eller begränsar organisationens förmåga att skapa långsiktigt samhällsvärde. Vi kommer under nästföljande rubriker att presentera de tre noderna i den strategiska tringeln mer utförligt.

Auktoriserande instans

Inom den auktoriserade instansen är det viktigt att komma överens om vilken eller vilka typer av tjänster som skapar förutsättningar för att skapa samhällsvärde. Den auktoriserande instansen beskrivs därmed ofta i termer av strukturer, processer och aktiviteter som kan (vidare)utveckla samhällets och invånarnas intressen till en offentlig och kollektiv vilja som innefattar till exempel vilken offentlig service som ska levereras, vad och hur mycket det ska kosta och hur verksamheten ska regleras. Det är också från den auktoriserade instansen som chefer och medarbetare i en offentlig organisation får direktiv och förutsättningar för verksamheten, det vill säga vilka strategiska mål organisationen ska sträva emot och hur den övergripande styrningen ska gå till (Mintrom och Luetjens, 2017).

Den auktoriserande instansen omfattar alla de aktörer som ger verksamheten dess förutsättningar och/eller resurser att kunna agera operativt och utföra sitt uppdrag (Moore, 1995). Med andra ord inkluderar den auktoriserande instansen alla dem som ger verksamheten legitimitet, förutsättningar och stöd (eller motsatsen) till den eller de tjänster som den offentliga organisationen erbjuder. Detta betyder att i den auktoriserande instansen inkluderas politiker på allt i från internationell, nationell, regional och/eller lokal nivå, högre tjänstemän på centrala funktioner med till exempel ekonomiskt eller juridiskt ansvar, reglerande och granskande organisationer, fackföreningar, media och olika intressegrupper (Alford och Greve, 2017; Mintrom och Luetjens, 2017).

I den auktoriserade instansen återfinns som vi nämnt såväl politiker som högre tjänstemän på centrala funktioner. I Region Stockholm utgörs dessa av tjänstemän på central nivå av regionledningskontoret. De har till uppgift att skapa såväl förutsättningarna som ramarna för att verksamheten ska få nödvändig legitimitet och det stöd som krävs för att upprätthålla verksamheten på sikt. Dessa politiker och tjänstemän interagerar även med tjänstemän i den operativa verksamheten. För att förstå hur samhällsvärde och mål skapas behöver vi med andra ord även inkludera politiker i analysen och de utmaningar som kan uppkomma i arbetet mellan politiker och tjänstemän när de sätter verksamhetens strategiska mål och på så vis försöker skapa förutsättningar för att verksamheten ska kunna skapa samhällsvärde.

Stoker (2006, s. 56) betonar att ”politik och management går hand i hand” och att det därför är viktigt att inkludera den auktoriserande instansen i form av politiker eftersom de har en direkt påverkan på det arbete som sedan ska utföras av tjänstemännen i den offentliga organisationen. Baserat på detta argument blir det viktigt att i det strategiska arbetet inkludera interaktionen mellan politiker och managers i analysen, vilket tidigare forskning inom till exempel offentlig förvaltning (eng. public administration) och New Public Management i stor utsträckning har ignorerat, åtminstone hittills. Stoker (2006) menar att politiken kan ses som en mekanism för social samordning av följande tre skäl:

1) politiken får människor att samarbeta och göra val som går utöver marknadens individualism, 2) politiskt beslutsfattande är flexibelt och därför kan det hantera osäkerhet, tvetydighet och oväntade förändringar och 3) politiker kan etablera en process för social samverkan där intressen sammanförs för att uppnå gemensamma syften. Politik i denna kontext ska dock ses som bredare än partipolitik. Den politiska arenan möjliggör samarbete som bedrivs på basis av något bortom marknadens individualism genom att lyfta fram det kollektiva med fokus på till exempel synliggörande av olika grupper och en mångfald av olika behov.

Skapande av samhällsvärde

Samhällsvärdet bestäms av folket – invånarna, skattebetalarna och deras valda representanter – via demokratiska val. Offentliga organisationer måste visa vilket värde de skapat såväl uppåt till den auktoriserande instansen som till skattebetalare och utåt till de/dem som organisationen finns till för. I praktiken kan aktörer i den auktoriserande instansen och dem verksamheten finns till för ha olika syn på vad som är värdeskapande, vilket utgör en strategisk utmaning för tjänstemän i offentlig verksamhet som ska jämka ihop dessa (Alford och Greve, 2017).

De övergripande samhällsvärden som offentliga organisationer ska uppnå finns preciserade i deras uppdrag (Weinberg och Lewis, 2009; Alford och Greve, 2017) och det är viktigt att strategiska mål och samhällsvärden matchar varandra (Moore, 1995). Samhällsvärde ska ses som ett uttryck för en kollektiv vilja och önskan. Dock är samhällsvärde mer än en sammanfattning av individuella preferenser för användare eller producenter av offentliga tjänster. Som Stoker (2006) hävdar ska bedömningen av vad som är samhällsvärde göras kollektivt genom förhandlingar och överläggningar som inbegriper valda politiker, tjänstemän och viktiga intressenter vilka ska fånga in och dokumentera vilka uppfattningar som ligger till grund för samhällsvärdet.

Kort sagt skapas samhällsvärde när människors liv förbättras till följd av den eller de tjänster som en offentlig organisation tillhandahåller. I praktiken benämns ofta dessa förbättringar i termer av effekter (Mintrom och Luetjens, 2017). Vilka effekterna är måste överensstämja med organisationens uppdrag och med den som utför tjänsten, vare sig tjänsten utförs i offentlig regi eller om den utförs av en upphandlad aktör. Det innebär att utförarna av den offentliga tjänsten måste känna sig ansvariga för att uppnå dem (Stoker, 2006).

Att skapa samhällsvärde inkluderar även idén om att ansvarighet (eng. accountability) uppnås genom att det sker en förhandling om vilka mål som ska gälla. För att slutligen kunna fatta beslut om vilka mål som ska gälla måste politiker styra med vad Stoker (2006) beskriver som en ”lätt hand”. Detta för att lämna ett visst handlingsutrymme för verksamheten och dess medarbetare i såväl styrning som utförande av tjänsterna och för att verksamheten själv ska kunna hitta lämpliga (entreprenöriella) lösningar på olika frågor. Grundtanken bakom detta argument är att tjänstemän i offentlig sektor presterar bäst och levererar mest samhällsvärde när de har en viss grad av autonomi och när de känner sig säkra i att kunna nyttja den (Mintrom och Luetjens, 2017).

Moore (1995) poängterar att offentliga verksamheter riskerar att misslyckas i sitt strategiska arbete när organisationens mål inte speglar uppdraget eller samhällets önskemål. Om strategin med dess mål inte matchar förväntat samhällsvärde kan inte organisationen producera önskad tjänst eller producera en tjänst som inte bidrar till att skapa ett långsiktigt hållbart samhällsvärde. Stoker (2006) menar att effektivitet i detta sammanhang måste bedömas och följas upp med avseende på om de bredare målen om samhällsvärde har uppnåtts eller inte. Strävan efter effektivitet innebär således att tjänstemän inom offentlig verksamhet kontinuerligt måste följa upp vilka aktiviteter som är lämpliga i relation till det syfte som verksamheten har och som bedöms vara viktiga för dem verksamheten finns till för. Det finns också ofta en strävan efter att kunna mäta effekter i relation till samhällsvärde vid återrapportering. Men eftersom det är mycket svårt att sätta (kvantitativa) mått på samhällsvärden och mäta dess effekter riskerar resultatmätningarna snarare att inkludera kortsiktiga mål. Här är till exempel Bryson med kollegor (2014) skeptiska och argumenterar att de flesta resultatmätningar fokuserar på effektivitet som är relaterad direkt till uppdraget och riskerar därmed att åsidosätta, eller till och med ignorera, andra viktiga värden och värderingar som finns inom offentlig sektor, som till exempel rättvisa, demokratiskt engagemang och samhällsutveckling. Som ett resultat av detta hävdar Bryson med kollegor (2014) att för mycket fokus på kvantitativa prestationsmätningar riskerar att försvaga förmågan att skapa ett hållbart samhällsvärde eftersom dessa fokuserar på kortsiktiga kvantitativa mått snarare än på mätningar som avser att mäta långsiktigt hållbara samhällsvärden.

Operativ verksamhet

Operativ verksamhet som analysnivå fokuserar inåt på organisationens interna kapacitet, dess kompetenser och resurser (i vid bemärkelse). Utgångspunkten för att skapa samhällsvärde genom intern kapacitet bygger på idén om att förutsättningarna för ledning och styrning skapas av den auktoriserande instansen, det vill säga tjänstemän på högre nivå i verksamheten, och är således beroende av deras förmåga att agera visionärt och entreprenöriellt. Enligt Moore (1995) handlar det om att högre tjänstemän har förmågan att kunna föreställa sig hur man ska distribuera befintliga tillgångar och interna kapaciteter på nya sätt och säkra resurser för att producera värdefulla tjänster på ett företagsliknande sätt men anpassat till den offentliga sektorns specifika kontext. Exempel på en intern kapacitet inkluderar en välavvägd resursallokering i förhållande till önskat samhällsvärde och satta mål, att det finns tillräckligt med arbetskraft och att dessa har rätt kompetens, att det finns en fungerande kommunikation i verksamheten samt att det finns kunskap om hur förändringsarbete bedrivs.

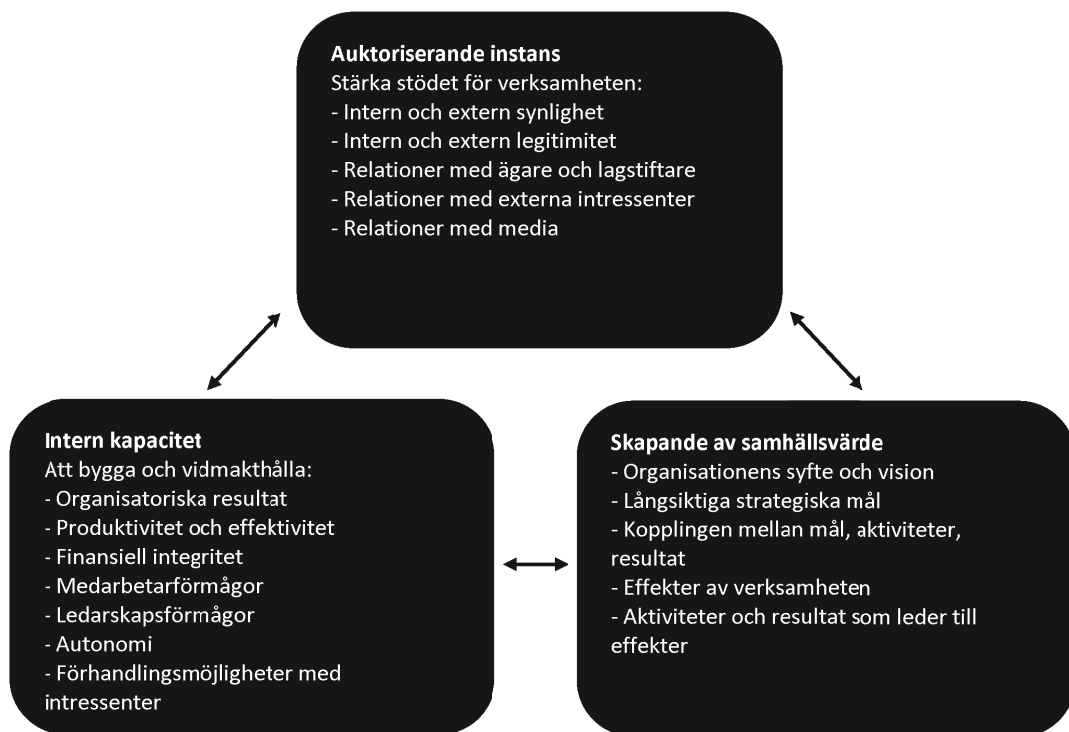
I relation till den interna kapaciteten lyfter Weinberg och Lewis (2017) fram skapandet av långsiktigt hållbara samhällsvärden inom ramen för strategisk styrning, vilket innefattar att högt uppsatta tjänstemän kan föreställa sig värdet organisationen kan skapa genom att utveckla och implementera strategier, leda strategiska förändringar och använda prestationsmätningar. Eftersom offentlig verksamhet ofta bedrivs i en föränderlig politisk kontext är det viktigt att representanter för den auktoriserande instansen, det vill säga högt uppsatta tjänstemän, har en strategisk förståelse för de specifika kompetenser som krävs för att kunna utföra den operativa verksamheten och utnyttja den interna kapaciteten i organisationen när beslut ska fattas. Det är då viktigt

att en chef både kan verka för stabilitet och bedriva den operativa dagliga verksamheten samtidigt som denna har mandat att arbeta långsiktigt strategiskt med förändringar som bidrar till att verksamheten håller sig relevant och förbättrar sina prestationer efter hand och skapar samhällsvärde (Weinberg och Lewis, 2017).

Inom offentlig sektor ligger dock mycket av den interna kapaciteten utanför en enskild organisations direkta påverkan, vilket kräver samarbete med inte bara auktoriserande instanser utan även med andra offentliga organisationer för att kunna producera samhällsvärde (Bryson m.fl., 2017). Bland annat kan effektiv förhandling med nyckelpersoner som till exempel politiker och högre tjänstemän i den auktoriserade instansen vara ett viktigt verktyg för att den operativa verksamheten ska erhålla de resurser och medel som behövs för att målen i fråga ska kunna uppnås (Mintrom och Luetjens, 2017). I relation till detta lyfter Mintrom och Luetjens (2017) fram att tjänstemännen, när de agerar i sin egen organisation och på eget initiativ, kommer att behöva ha en viss kontroll över resursallokeringen för att kunna arbeta för uppsatta mål, det vill säga de behöver ett visst handlingsutrymme (se även Höglund m.fl., 2018a; Höglund och Mårtensson, 2019). Grunden i idén att skapa samhällsvärde innefattar en tro på demokrati och rättvisa. Detta tar sig uttryck bland annat i att medarbetare ges ett större handlingsutrymme och att det finns en förväntan på att alla tjänstemän, varje enskild medarbetare och chef, ska bidra till dessa värden (Stoker, 2006).

Sammanfattning av det konceptuella ramverket för analysen

Baserat på tidigare forskning om samhällsvärde och den strategiska triangeln (se till exempel Moore, 1995; Stoker, 2006; Spano, 2009; Weinberg och Lewis, 2009) har vi i figur 10.1 gjort en sammanfattning av den strategiska triangeln som konceptuellt ramverk för analys. Som vi har diskuterat i detta kapitel är den strategiska triangeln uppbyggd utifrån tre noder – samhällsvärde och mål, den auktoriserande instansen och den operativa verksamheten. Dessa tre noder behöver förstås i relation till varandra för att den offentliga organisationen ska kunna uppnå en god strategisk position som bidrar till och skapar hållbara samhällsvärden. Detta betyder att om det finns en väl fungerande strategi ska det finnas ett flöde mellan de tre noderna eftersom alla tre noder är ömsesidigt beroende av varandra.



Figur 10.1 – Sammanfattning av den strategiska triangeln som konceptuellt ramverk.

Kapitel 11 – Den strategiska triangeln i praktiken

I kapitel 10 introducerade vi den strategiska triangeln som ett intressant alternativ till att studera strategiskt arbete i offentlig sektor. Enligt Moore (1995) måste en framgångsrik strategi i en offentlig organisation uppfylla tre överordnade villkor. Den måste:

- vara legitim och politisk hållbar
- skapa grundläggande samhällsvärden
- vara operativt och administrativt genomförbar.

Det innebär att när en ny strategi formuleras, eller en gammal omformuleras, måste en organisation arbeta med att anpassa strategin så att dels alla tre delar är representerade, dels att de tre delarna sätts i relation till varandra (Alford och O'Flynn, 2009). Den strategiska triangeln fokuserar på att bidra till strategisk anpassning och som analytisk enhet inkluderar den att tre överordnade villkor för strategiskt arbete analyseras. De tre övergripande villkoren är som vi har tagit upp i föregående kapitel: den *auktoriserande instansen* som fokuserar på att organisationen har legitimitet hos politiker och andra styrande instanser, *skapande av samhällsvärde* som innefattar arbetet att uppnå långsiktiga mål som kommer, i detta fall regioninvånare, och därmed samhället som helhet till godo samt *operativ verksamhet* som lyfter fram vikten av att strategin är genomförbar i praktiken. Vi kommer i detta kapitel att analysera Region Stockholms strategiska arbete i relation till den strategiska triangeln och de grundläggande villkoren, vilket förutsätter att det finns en strategisk anpassning mellan de tre delarna i den strategiska triangeln.

Auktoriserande instans

Den auktoriserande instansen kan beskrivas som en form av styrnings- och kontrollorgan som innefattar de aktörer, processer och strukturer som ger tillstånd, förutsättningar och/eller resurser till en organisation att agera operativt, utföra sitt uppdrag och skapa samhällsvärde (Moore, 1995). Detta betyder att det måste finnas en strategisk anpassning mellan inte bara den auktoriserade instansen och skapandet av samhällsvärde utan också den operativa verksamheten för att öka förutsättningarna för ett framgångsrikt strategiskt arbete. Den auktoriserande instansen kan innefatta aktörer i form av politiker på lokal, regional, nationell och/eller internationell nivå, tjänstemän på centrala nivåer, reglerande myndigheter, fackföreningar, media och olika intressegrupper (Alford och Greve, 2017; Mintrom och Luetjens, 2017). Även processer och strukturer kopplade till lagar och regler och styrande dokument utgör viktiga delar av den auktoriserande instansen (Mintrom och Luetjens, 2017). Den auktoriserande instansen möjliggör förutsättningar för att organisationen kan skapa långsiktiga samhällsvärden, både avseende att kunna sätta lämpliga mål och möjliggöra resurser, processer och strukturer för måluppfyllelse. Därmed är det viktigt att den auktoriserande instansen har såväl insikt som kunskap om vad som strategiskt behöver genomföras för att ta tillvara på regioninvånarnas intressen och omsätta dem till offentliga tjänster som skapar samhällsvärde (Bryson m.fl., 2017). Vi kommer i de avsnitt som följer att studera

några av de mest centrala aktörerna, processerna och strukturerna vi identifierat och som ingår i den auktoriserade instansen i Region Stockholm.

Politiker

I den strategiska triangeln är det viktigt att studera politiker på alla nivåer och ställa den i relation till vad som kan möjliggöra eller begränsa det strategiska arbetet. Till exempel är det politikerna som förser verksamheten och dess tjänstemän med de resurser som behövs för att uppnå fastställda syften och samhällsvärden (Alford och Greve, 2017; Mintrom och Luetjens, 2017). I Region Stockholm återfinns politiker på fyra nivåer. Vi har den internationella nivån med bland annat olika EU-direktiv och den nationella nivån med direktiv från regering och riksdag. På den regionala nivån finner vi politiker i regionstyrelsen och regionfullmäktige, men även politiker i nämnderna. Slutligen, på den lokala nivån finns primärkommunerna vars politiska beslut kan påverka regionen. På alla nivåer finns förutom politiker även tjänstemän med uppgiften att förverkliga de politiska besluten och att bistå politikerna. För att erhålla resurser för att kunna bedriva den operativa verksamheten, menar Moore (1994) att tjänstemännens beskrivningar om vilket värde de skapar, eller avser att skapa, utgör ett viktigt underlag som motiverar inflödet av resurser. I Region Stockholm är det politikers beslut om den årliga budgeten som ska utgöra den överordnade utgångspunkten i styrningen. En intressant fråga i detta sammanhang handlar om relationen mellan politikerna och tjänstemännen. Alford och Greve (2017) ställer sig just frågan om vilken roll chefen/ledaren/tjänstemannen i offentlig sektor ska ha i den politiska domänen. När vi antar ett samhällsvärdesperspektiv på strategi och styrning lyfts just dialogen och samspelet mellan politiker och tjänstemän i chefsposition fram som mycket viktig och att det är centralt att det skapas en gemensam arena där de kan samverka (Weinberg och Lewis, 2009).

Det finns flera kritiska uttalanden som rör politikers roll i det strategiska arbetet i Region Stockholm, både på central nivå och inom de fyra verksamhetsområdena. Men verksamhetsområdet Hälsa och vård är där den mest uttalade kritiken finns. Kritiken handlar om att politikerna inte beskrivs förstå konsekvenserna av sina beslut vare sig ur ett ekonomiskt perspektiv eller ur ett långsiktigt skapande av samhällsvärdesperspektiv. I relation till det politiska beslutsfattandet, uppmärksammar Moore (1994; 1995) oss på det faktum att det kan finnas tveksamheter om politiska beslut som inte är ett specifikt problem för offentlig sektor. Hen menar att det också kan finnas tveksamheter avseende kompetensen bakom beslut fattade i den privata sektorn. Moores poäng är att det är svårt att i förhand fastställa framtida behov och hur beslut kommer att bemötas oavsett sektor. I Region Stockholm är det till syvende och sist regioninvånarnas önskemål som de folkvalda politikerna har till uppgift att förverkliga i de politiska besluten. Moore (1994) menar därför att det är just de folkvalda representanterna (politikerna) som bör ses som en offentlig organisations viktigaste kunder (Moore, 1994). Det betyder att den politiska arenan och samspelet mellan politiker och tjänstemän blir mycket viktig för att skapa samhällsvärde och erhålla strategisk anpassning.

Stoker (2006) lyfter fram att styrkan med den politiska arenan är att den har potential att påverka grunden för ett samarbete mellan politikerna och invånarna genom att ändra

deras preferenser och skapa en miljö där partnerskap är möjlig med flera externa intressenter. Från ett samhällsvärdesperspektiv är samverkan viktig för att skapa legetimitet för styrningen, inte bara internt utan även externt. Den grundläggande idén är att för ett beslut ska ses som legitimt måste alla intressenter involveras. I denna kontext blir det politiska ledarskapet extra viktigt då det i dessa samverkansprocesser måste finnas en ansvarig instans som kan stå till svars för att resultat uppnås, vilket är politikernas roll. Politikerna måste dock ha förtroende för tjänstemännens förmåga att kunna realisera samhällsvärden genom att inte begränsa handlingsutrymmet i form av detaljstyrning (Mintrom och Luetjens, 2017). Våra resultat visar dock på att just politisk detaljstyrning är ett återkommande tema i våra intervjuer trots att den nya strategiska styrningen syftar till såväl decentralisering som minskad byråkrati. Våra resultat påvisar vidare att politiker generellt tenderar att ha svårt att förstå målstyrningen, vilket får konsekvenser för den långsiktiga strategiska styrningen eftersom styrningen från politiker snarare tenderar att bli ad hoc-mässig till sin karaktär med fokus på detaljer snarare än på den långsiktiga strategiska inriktningen (jämför Höglund m.fl. 2018b). Denna ad hoc-mässiga styrning ställer höga krav på chefen/ledaren/tjänstemannen eftersom denna måste besitta en kompetens som främjar flexibilitet och anpassningsförmåga (jämför Moore, 1995; Andrews och Van de Walle, 2012; Bryson m.fl., 2014).

Tjänstemän på central nivå

I den auktoriserande instansen inkluderas inte bara politiker utan också högt uppsatta tjänstemän i chefsposition på central nivå (Mintrom och Luetjens, 2017). Alford och Greve (2017) lyfter fram att som tjänsteman på chefsnivå är det mycket viktigt att ha förmågan att kunna hantera och förstå den politiska demokratiska processen. Detta kan utgöra en knepig uppgift, eftersom gränsen mellan det politiska och det administrativa i praktiken kan vara oklar, ibland till och med mycket oklar. För att navigera i detta måste chefer i varje fråga göra en bedömning av hur långt de ska driva den politiska dimensionen för att kunna skapa samhällsvärde. Att vara tjänsteman och chef i offentlig sektor är med andra ord utmanande speciellt i relation till den politiska arenan. Moore (1994) menar det är lika grundläggande för tjänstemän i chefsposition inom offentlig verksamhet att kunna leva upp till politikerna och acceptera deras krav och förväntningar som det är för chefer i privat sektor att motsvara marknadens behov och förväntningar. Utan politiken skulle tjänstemän i chefsposition inte veta vad som ska göras eftersom det till syvende och sist är politikerna som utgör den auktoriserande instansen. Det är således politikerna som, genom att tolka regioninwånarna vilja, definierar vad som är av värde för samhället. I denna kontext lyfter Moore (1994) fram att det är genom att lära sig att läsa av, reagera på och hjälpa till att forma politiska aspirationer som offentliga tjänstemän kan bidra till att skapa samhällsvärde.

Som lyftes fram i kapitel 1 – Om Region Stockholm – återfinns tjänstemännen på central nivå bland annat på regionledningskontoret, vilket leds av en regiondirektör som tillsätts av regionstyrelsen för en mandatperiod på fyra år. Regionledningskontoret har till uppgift att stödja regionstyrelsen med att leda, styra, samordna och följa upp Region Stockholms verksamheter. De centrala tjänstemännen på regionledningskontoret arbetar nära politikerna och en viktig arbetsuppgift är att ta fram beslutsunderlag till politikerna.

Detta betyder att regionledningskontoret och de centrala tjänstemännens arbete utgör en viktig del att förstå i förhållande till den strategiska triangeln eftersom de skapar förutsättningar och legitimitet för hur de olika verksamhetsområdena kan arbeta. Regionledningskontoret sätter de övergripande ramarna för styrningen och därmed har de en direkt inverkan på de långsiktiga samhällsmålen, hur de kan uppnås och utifrån vilka villkor verksamhetsområdena har att agera. Utgångspunkten för tjänstemännen på central nivå är att de ska arbeta strategiskt utifrån ett koncernperspektiv. Det innebär att alla verksamhetsområden ska styras med hjälp av överordnade gemensamma strukturer och standardiserade administrativa processer.

Tjänstemännen på central nivå har under flera år arbetat strategiskt med att styra Region Stockholm med hjälp av ekonomi- och målstyrning som centrala verktyg för styrningen. Resultaten från vår studie visar dock att det återstår mycket arbete och att styrningen i dagsläget är outvecklad, vilket gör det svårt för de fyra verksamhetsområdena att operativt kunna bidra till att uppnå målen på koncernnivå. Det blir vidare svårt, troligtvis omöjligt, för politikerna att, baserat på underlaget som presenteras i budgeten, kunna bedöma huruvida utvecklingen går i önskvärd riktning. I förlängningen riskerar detta att äventyra demokratin eftersom invånarna i Region Stockholm inte kan utkräva ansvar från sina politiker eftersom det är omöjligt att veta om det skett någon förändring – vare sig det handlar om en positiv eller negativ dito.

Media

När det gäller styrningsfrågor i Region Stockholm handlar en central och återkommande utsaga i intervjuerna om medias roll och påverkan på styrningen. Ett av de mer framträdande empiriska resultaten som framkom i vår tematisering av empirin var medias styrning av Region Stockholm. Alford och Greve (2017) beskriver media som en informell auktoriserande instans som offentlig sektor behöver ta hänsyn till i skapandet av samhällsvärde. Det finns inte mycket skrivet i den vetenskapliga litteraturen om media som auktoriserande instans i relation till den strategiska triangeln. Tidigare forskning konstaterar att media kan ha både en möjliggörande och en begränsande inverkan på det strategiska arbetet och därmed påverka möjligheterna att skapa långsiktigt samhällsvärde (Mintrom och Luetjens, 2017).

Medias styrning beskrevs ske både direkt genom mediala påtryckningar som får politiker att agera och indirekt genom att politiker väljer att ta sig an vissa frågor före andra eftersom de ger ett mer gynnsamt medialt klimat. Våra resultat visar att det inte är ovanligt att regioninvånarna utkräver ansvar av politikerna via media, vilket ställer krav på politiker att kunna svara på detaljfrågor. Frågor som ibland finns långt ute i verksamheterna och som snarare verksamheterna borde svara på. Dock pekar våra resultat på att det finns en ovilja att ta besvara frågor från media och att det därför blir politikerna som hanterar mediala frågor – vare sig det är mer övergripande frågor eller om det handlar om mer verksamhetsnära frågor.

Det framkom också kritik från tjänstemän på central nivå att politiker ibland använde media för att ”sälja in sig själva” genom att utlova nya investeringar till exempel att nya tunnelbanor ska byggas utan att de har ekonomiska belägg för det och på så vis binder

de upp pengar för investeringar 20 till 30 år framåt utan att de förstår konsekvenserna. Om vi ser till Region Stockholm är det främst i relation till verksamhetsområdet Hälsa och vård som intervjupersonerna beskriver att det sker en ”mediestyrning”. Verksamhetsområdet Kollektivtrafik beskrivs också som ett medialt intressant område men i relation till Hälsa och vård är det en stor skillnad. Hälsa och vård är mycket mer utsatta för medial granskning och uppmärksamhet, vilket beskrevs ha skapat både rädda och osäkra politiker. Bygget av Nya Karolinska är ett sådant medialt exempel där politiker och deras beslut blivit hårt granskade. Detta har lett till att många politiker undviker att prata om svåra frågor som rör verksamhetsområdet Hälsa och vård för att istället ta itu med frågor inom till exempel frågor om Regional utveckling vilka kan upplevas som roligare och mer kreativa. Politikernas användning av sociala medier som Twitter och Facebook lyfts fram som ett problem, bland några av de intervjuade, eftersom politiker tenderar att engagera sig via uttalanden i frågor om styrning som kanske inte alltid är lämpligt. En slutsats som vi drar är att media deltar i styrningen av Region Stockholm och att de således också bidrar till en kortsiktighet i styrningen.

Lagar och regler

Offentlig sektor är ytterst styrd och reglerad via lagstiftning, vilket politiker och tjänstemän måste förhålla sig till. Detta kan upplevas som ett hinder när långsiktiga samhällsvärden ska skapas. Lane (2008) diskuterar detta och poängterar att leverans av offentlig service inte kan jämföras med ett privat företag som agerar på en konkurrensutsatt marknad, detta eftersom offentliga organisationer drivs av politiskt styrda organ och regleras genom demokratiska processer. Lagar och regler som styrande dokument utgör en viktig del av den auktoriserande instansen och påverkar därför möjligheten att skapa samhällsvärde (Mintrom och Luetjens, 2017). I den empiriska analysen framkom det att det fanns 64 stycken styrande dokument. I dessa 64 dokument inkluderas dock inte lagar och förordningar, vilket kan upplevas som förvånande eftersom lagar och förordningar utgör den yttersta ramen för styrningen. Det finns även andra nationella och i vissa fall internationella, styrdokument som de olika verksamhetsområdena måste förhålla sig till. Dessa återfinns inte heller i listan över de 64 dokumenten och nämns endast i begränsad utsträckning i det empiriska materialet.

Det är främst tre former av lagstadgade styrdokument som tas upp i vår empiriska undersökning. Varje region ska, i enlighet med lagstadgade krav i plan- och bygglagen (SFS 2010:900), upprätta och ansvara för att det finns en regional utvecklingsplan. I Region Stockholm är det den regionala utvecklingsplanen, RUF 2050 (Stockholms läns landsting, 2018b). Enligt lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) ska det också inom varje region finnas en kollektivtrafikmyndighet som ska svara för trafikplaneringen av, och löpande följa upp, kollektivtrafiken och bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken (Stockholms läns landsting, 2018f). Det är även lagstadgat att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska ta fram ett trafikförsörjningsprogram för regionen (SFS 2010:1065). Den verksamhet som beskrivs som starkast styrd av lagar och regler är verksamhetsområde Hälsa och vård där det finns flera lagar till exempel hälso- och sjukvårdslagen (SFS 2017:30) och patientlagen (SFS 2014:821), medan Kulturen utgör en frivillig verksamhet i regionen och är i huvudsak befriad från lagstiftning.

Övriga intressenter

I dagens offentliga organisationer kan politiker och tjänstemän inte arbeta isolerat. Ska de kunna uppnå långsiktiga samhällsvärden måste ett antal olika intressenter involveras i värdeskapandet (Bryson m.fl., 2017). Det finns en mycket stor mängd intressenter som skulle kunna diskuteras i relation till Region Stockholm. Vi kommer endast att beröra ett fåtal av dem. Vi kommer till exempel att ta upp intressenter i relation till hur de kan fungera som en auktoriserande instans (bidra till styrningen av Region Stockholm) och då främst i relation till den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2050 och trafikförsörjningsprogrammet. Om vi ser till den regionala utvecklingsplanen och trafikförsörjningsprogrammet är dessa framtagna i samverkan med ett stort antal aktörer, till exempel de 26 kommuner som ingår i regionen, länsstyrelsen, privata företag och universitet och högskolor. Detta innebär att Region Stockholm inte själva kan ändra i dessa två dokument för att till exempel kunna anpassa målen till den egna verksamheten och till sin budget. Ett viktigt övergripande syfte med att ta fram dessa planer är att skapa en gemensam målbild för regionen så att alla tillsammans kan verka för måluppfyllelse och prioritera en gemensam riktning. Men det framstår som betydligt mer oklart hur dessa mål kopplas in i Region Stockholms egen verksamhet och hur målen ska följas upp när de endast kan nås genom samverkan.

En återkommande intressentgrupp som Region Stockholm arbetar med är de 26 kommuner som tillsammans utgör regionen. Bland annat har verksamhetsområdet Regional utveckling ansvaret för att bevaka regionala frågor och lämna underlag till kommuner och myndigheter för deras planering, att stödja genomförandet samt att följa upp och utvärdera resultatet. Regional utveckling har även ansvaret för att skapa förutsättningar för entreprenörskap och en god plattform för näringslivet som helhet. Även universitet och högskolor är centrala och viktiga intressenter för att uppfylla mål som att regionen ska vara en forskningsledande aktör. Intressant i relation till våra empiriska resultat är att frågor som rör samverkan med externa intressenter inte lyfts fram i någon större utsträckning, dock med undantag av verksamhetsområdet Regional utveckling.

Att skapa samhällsvärde

De flesta forskare (se till exempel Stoker, 2006; Alford och O'Flynn, 2009) som arbetar med den strategiska triangeln och samhällsvärde tenderar att inte tydligt definiera vad samhällsvärde är och hur det uppstår. Grundtanken är, som Bozeman (2007) och Moore (1995) lyfter fram, att värdeskapandet måste sättas i relation till befolkningen, i Region Stockholms fall regioninvånarna och produktionen av resultat (output) och effekter (outcome). Ett värdeskapande utifrån den strategiska triangeln innefattar också att politiker och tjänstemän på central nivå (vid regionledningskontoret) kan formulera tydliga visioner för hur verksamheterna kan skapa långsiktiga samhällsvärden och koppla dessa till det strategiska arbetet och den operativa verksamheten genom mätbara prestationsmått (jämför Spano, 2009). Här visar våra resultat att politikerna i Region Stockholm mer skulle behöva fokusera på att lyfta fram de långsiktiga övergripande strategierna i relation till att skapa samhällsvärde och fokusera mindre på detaljer och formulering av mätbara prestationsmått.

Från vår analys kan vi konstatera att det finns likheter med hur Region Stockholm arbetar med vad Moore (1994, 1995) lyfter fram när det gäller operationalisering av visionära mål, ner till budgetdokument och verksamhetsplanens delmål och indikatorer som sedan följs upp av regionledningskontoret. I den strategiska triangeln är prestationsmätningar och uppföljning viktigt för att skapa samhällsvärde (Alford och O'Flynn, 2009), även om ett visst mått av försiktighet behöver vidtas (Norman, 2007), eftersom det för många prestationsmått och kvantifierbara indikatorer finns en tendens att de inverkar negativt på hur långsiktiga samhällsvärden kan uppnås (Bryson m.fl., 2014). Vi kommer i denna del av kapitlet att titta närmare på uppdraget och de visioner som finns uttryckta i styrande dokument och hur de kopplas till hur samhällsvärde kan skapas.

Uppdrag och överordnade mål

I litteraturen om strategisk ledning och styrning som skapar samhällsvärde framkommer det att de övergripande samhällsvärdena ska preciseras i verksamheternas uppdrag (Weinberg och Lewis, 2009; Alford och Greve, 2017) och det är viktigt att strategiska mål och samhällsvärde matchar varandra (Moore, 1995). Vilket uppdrag Region Stockholm mer exakt har är inte helt lätt att fastställa. Varken vi i vår analys, eller i intervjuer med vare sig politiker eller tjänstemän, har kunnat ge ett tydligt svar här. Vi vet dock från tidigare diskussioner i denna rapport att Region Stockholm har tre lagstadgade uppgifter kopplade till Regional utveckling, Kollektivtrafik och Hälsa och vård. Vilka överordnade mål som sedan kopplas till regionens lagstadgade uppdrag är oklart. Det finns dock en formell idé om målstyrning via ett överordnat budgetdokument som bryts ned i en verksamhetsplan med resultatmått som ska kunna följas upp.

Sedan 2019 är det beslutat att alla verksamhetsområden ska arbeta fram en verksamhetsplan i enighet med standardiserade instruktioner. Före kravet på att använda den standardiserade verksamhetsplanen kunde varje verksamhetsområde självt utforma sin egen verksamhetsplan och besluta vilka mål och mått som skulle ingå, eller som i fallet med Kultur välja att inte använda sig av en verksamhetsplan. Idén om att standardisera styrningen har fått utstå både ris och ros. På högre politisk nivå gav vissa politiker uttryck för att en mer enhetlig och standardiserad styrning är modellen eftersom inget verksamhetsområde är så unikt att det egentligen behöver en egen styrmodell. Samtidigt uttryckte andra politiker mycket bestämt att skillnaderna mellan verksamhetsområdena är så stora att olika former av styrning krävs. Med andra ord går åsikterna isär på den politiska nivån. Ser vi till tjänstemännen är de mer överens om att de fyra verksamhetsområdena är mycket olika och därav framkommer argument om att det behövs olika styrning för de olika verksamhetsområdena. Att de är olika och att styrningen av dem också skiljer sig åt är tydligt i intervjuerna när det gäller hur mycket fokus som läggs på de olika verksamheterna. Återkommande positioneras verksamhetsområdet Hälsa och vård som viktigast av såväl politiker som tjänstemän, sedan kommer verksamhetsområdet Kollektivtrafik och sist de två mindre verksamhetsområdena Kultur och Regional utveckling. Den nya koncernstyrningen innebär dock att alla fyra verksamhetsområden per definition ska betraktas som lika mycket värda och bör således tillägnas lika stor uppmärksamhet i budgeten och i den

strategiska styrningen. Som ett resultat av detta har varje verksamhetsområde tilldelats varsitt övergripande mål i budgeten.

Måluppfyllelse

I vår analys av Region Stockholm framkommer det att den strategiska styrningen är uppbyggd av en komplex målstruktur där det finns en stor utmaning i att mäta kvalitativa mål kopplade till långsiktiga effekter (det vill säga mäta mål som skapar samhällsnytta). Moore (1995) poängterar att offentliga verksamheter ofta misslyckas strategiskt när organisationens mål inte avspeglar uppdraget eller samhällets önskemål. Om strategin med dess mål inte matchar förväntat samhällsvärde kommer inte organisationen att lyckas producera de tjänster som bidrar till att samhällsvärde skapas. Stoker (2006) menar att effektivitet i detta sammanhang måste bedömas och följas upp baserat på om de bredare målen om samhällsvärde har uppnåtts eller inte. Strävan efter effektivitet innebär således att tjänstemän inom offentlig verksamhet kontinuerligt måste följa upp vilka aktiviteter som passar ett syfte som värderas av allmänheten. Detta har Region Stockholm problem med.

Vid Region Stockholm ska varje verksamhetsövergripande mål brytas ned och förverkligas i den egna verksamheten via en verksamhetsplan. Målen i budgeten bryts ned i en verksamhetsplan på nämndnivå och det beskrivs vara politikerna som äger målen på både regional (regionfullmäktige) och nämnd nivå. Innehållet i verksamhetsplanen tas dock fram och förbereds av tjänstemännen inom varje verksamhetsområde. Det ska finnas en dialog mellan tjänstemännen och politiker gällande budgeten och verksamhetsplanens innehåll men eftersom det är politikerna som skriver den slutgiltiga texten och det är de som fattar besluten uppfattas denna process vara väldigt politikerstyrd. Målen i budgetdokumentet bryts ned i en verksamhetsplan på nämndnivå och beskrivningen var att det är politikerna som äger målen på regionfullmäktigenivå och nämndnivå. Innehållet i verksamhetsplanen tas dock fram och förbereds av tjänstemännen vid varje verksamhetsområde. Detta betyder i realiteten att styrningen är uppbyggd utifrån idén om ett nära samarbete mellan politikerna och de högsta cheferna vid verksamhetsområdena.

Förutom målen som formuleras i budgeten förväntas alla verksamhetsområden vara med och bidra till måluppfyllelse i den regionala utvecklingsplanen, RUF 2050, som tillsammans med trafikförsörjningsprogrammet, kan beskrivas vara ett av de få styrdokument som innefattar beslut om långsiktiga visionära samhällsvärden. Det är politikerna i Region Stockholm som har beslutat vilka långsiktiga samhällsvärden som ska uppnås i den regionala utvecklingsplanen och i trafikförsörjningsprogrammet. Det är dock verksamhetsområdena Regional utveckling och Kollektivtrafik som ansvarar för att ta fram underlag till politikerna. Politiker väljs på en mandatperiod om fyra år och i likhet med budgeten, utmanas ofta den långsiktiga strategiska styrningen av en kortsiktighet. Detta var speciellt framträdande i våra empiriska resultat i relation till de fyra verksamhetsområdena, vilka alla pekar på att politiker tenderar att framhålla kortsiktiga mål och resultat i budgeten som ska ge utdelning under sittande mandatperiod. Denna form av kortsiktighet tar fokus från att både kunna skapa och sedan uppnå mer långsiktiga samhällsvärden.

Det verksamhetsområde som aktivt har arbetat med att koppla sina strategiska mål till den regionala utvecklingsplanen är Kulturen. Den utgör dock ett undantag eftersom det är mer vanligt förekommande att tjänstemän på central nivå och tjänstemän i chefsposition framhållit de kortsiktiga, verksamhetsspecifika målen. Det var endast ett fåtal av cheferna och tjänstemännen som beskrev att de aktivt arbetade med målen i den regionala utvecklingsplanen. En orsak till detta kan vara att det när denna rapport skrevs inte fanns någon uppföljning av målen i relation till den regionala utvecklingsplanen – åtminstone inte vad vi känner till och vad som lyfts fram i empirin. Regional utveckling och den regionala utvecklingsplanen har också fått utstå en hel del kritik i relation till att den uppfattas vara för visionär och att det i planen finns en benägenhet att ta ansvar för mer än vad man behöver, ska, kan eller har mandat för vilket beskrivs har bidragit till att politikerna lovat mer än vad som är ekonomiskt försvarbart. En del tjänstemän går så långt att de menar att den regionala utvecklingsplanen inte utgör ett styrande dokument i Region Stockholm och bör inte heller vara det.

I Kollektivtrafiken kan vi hitta ett exempel på hur en komplex målstruktur, som försvårar uppföljning och måluppfyllelse, kan se ut och som därmed riskerat att äventyra möjligheterna att skapa samhällsvärde (jämför Moore, 1994, 1995; Stoker, 2006; Bennington, 2009). Inom ramen för Kollektivtrafiken lyfts budgeten, den regionala utvecklingsplanen och trafikförsörjningsprogrammet fram som viktiga (lagstadgade) styrdokument. Problemet är dock att dessa dokument inte är synkroniserade med varandra och de innehåller olika mål som verksamheten förväntas följa. Budgetmålen beskrivs ibland som överordnade trafikförsörjningsprogrammet eftersom målen i trafikförsörjningsprogrammet inte får styrkraft förrän de återfinns i budgeten. Trafikförsörjningsprogrammet bygger i sin tur på de transportpolitiska målen som beslutats i riksdagen – funktionsmålet och hänsynsmålet – och är något alla regioner måste förhålla sig till och arbeta för att uppfylla och arbeta för att uppnå samhällsvärde (Regeringen, 2008). Det innebär att trafikförsörjningsprogrammet kan ses som överordnad budgeten. För att göra det ytterligare mer komplicerat beskrivs även trafikförsörjningsprogrammet bygga på den regionala utvecklingsplanen. Det framstår med andra ord som oklart vilket styrdokument som är överordnat ett annat.

Kvantifierbara resultatmätningar

Både de empiriska resultaten och den teoretiska genomgången visar att kraven på mätbarhet kan ha en negativ inverkan på skapandet av mer långsiktiga samhällsvärden. Det finns ofta en ambition att mäta både resultat (output) och effekter (outcome) i relation till samhällsvärde, men dessvärre verkar detta vara svårt att lyckas med i praktiken eftersom det är svårt att sätta mått på samhällsvärde och mäta dess effekter. Det innebär att resultatmätningarna snarare blir resultatorienterade och kopplade till kortsiktiga mål. Här uttrycker till exempel Bryson med kollegor (2014) sig skeptiskt och menar att de flesta resultatmätningar fokuserar på resultat (output) som är relaterat direkt till uppdraget och därmed försummas andra viktiga värderingar inom offentlig sektor som till exempel rättvisa, demokratiskt engagemang bland invånare och ett fokus på långsiktig samhällsutveckling. Som ett resultat av detta hävdar de att alltför många kvantitativa resultatmätningar riskerar att försvaga förmågan att skapa samhällsvärde

eftersom dessa fokuserar på kortsiktiga kvantitativa mått snarare än på mätningar som avser att mäta samhällsvärde.

Gällande styrning via mätningar lyftes det fram i intervjuerna att kraven från politikerna ökat beträffande resultat av leveranser och att ett ökat intresse vuxit fram där styrning via resultatmätningar betonats allt mer. Dock finns ett problem gällande mätningar och formulering av relevanta mått där till exempel verksamhetsområdet Kultur upplever svårigheter att mäta eftersom kultur inte uppfattas vara mätbart på samma sätt som till exempel Kollektivtrafik eller Hälsa och vård. I relation till detta lyfte några tjänstemän fram att det måste finnas ett förtroende för den expertis som tjänstemännen har inom sitt verksamhetsområde och styra mer utifrån de professionella bedömningar som görs inom respektive verksamhetsområde.

Som vi beskrivit tidigare har varje verksamhetsområde ett eget mål i budgeten, vilket sedan har brutits ned i fyra underordnade delmål. Det finns dock flera oklarheter gällande hur delmålen ska mätas och följas upp. Till exempel ska delmålet systematisk kompetensförsörjning, enligt budgeten 2019, mätas med tre mycket specifika indikatorer vilka alla fokuserar på utvalda yrkeskategorier inom vården – sjuksköterskor, AT-läkare och ST-läkare. I vilken utsträckning dessa indikatorer i realiteten berör och kräver samverkan med andra delar än vården går inte att avgöra utifrån budgeten. Men om indikatorerna verkligen gäller hela koncernen behöver de övriga verksamhetsområdena fundera på hur de enskilt och tillsammans genom samverkan med Hälsa och vård kan bidra till att dessa indikatorer utvecklas i önskvärd riktning. I de indikatorer som formulerats för att mäta huruvida ett koncerngemensamt mål har uppfyllts, finns flera exempel som de övriga verksamhetsområdena inte helt enkelt kan samverka om. Det verkar istället snarare vara indikatorer som enbart berör ett verksamhetsområde – Hälsa och vård. Några av dessa indikatorer är: antal avslutade ärenden i 1177 Vårdguidens e-tjänster per 1 000 invånare och månad, andel svar inom tio dagar på intresseförfrågningar från life science-bolag om att delta i kliniska studier, antalet kliniska prövningar, klimatpåverkan från patientmåltider, ton koldioxidekvivalenter och antalet sjuksköterskor som utbildat sig till specialistsjuksköterskor eller barnmorskor med bibehållen lön. Vad gäller några av dessa blir det svårt, inte enbart för de andra verksamhetsområdena att kunna bidra, men även för verksamheterna inom hälso- och sjukvården. Man kan till exempel fundera på hur en geriatrisk mottagning eller en öron-näsa-halsmottagning kan samverka för att bidra till att andelen barnmorskor ökar.

Operativ verksamhet

Operativ verksamhet som analysnivå fokuserar inåt på organisationens interna kapacitet, dess kompetenser och resurser (Moore, 1994; Stoker, 2006; Bryson m.fl., 2017). När det gäller den auktoriserande instansen har tjänstemän i chefsposition ett visst handlingsutrymme att agera, utifrån vilket det bör inkludera mandat att på eget initiativ fördela resurser internt inom sitt verksamhetsområde för att uppnå strategiska målsättningar och skapa samhällsvärde (jämför Mintrom och Luetjens, 2017). I noden operativ verksamhet blir därför en diskussion om tjänstemännens handlingsutrymme viktig, samt vilken intern kapacitet som finns i relation till chefers ledarskap och vilken

strategisk kompetens som finns för att arbeta mot uppsatta mål. Ytterligare en viktig komponent gällande att skapa samhällsvärde är förmågan att kunna samverka med både interna och externa intressenter (Bryson m.fl., 2014). Baserat på detta kommer vi att i de avsnitten som följer behandla handlingsutrymme, intern kapacitet och samverkan.

Handlingsutrymme

I den strategiska triangeln framkommer att tjänstemän i chefsposition presterar bäst när de har tillgång till en viss frihetsgrad att fatta egna beslut och när de kan allokera resurserna på ett sådant sätt att strategiska mål uppnås (Mintrom och Luetjens, 2017). Utgångspunkten för att skapa samhällsvärde genom intern kapacitet bygger därmed på idén om att ledning och styrning görs av tjänstemän i chefsposition och deras förmåga att agera visionärt och entreprenöriellt (Stoker, 2006). Enligt Moore (1995) blir chefer entreprenöriella när de har förmågan att kunna föreställa sig hur verksamheten ska distribuera befintliga tillgångar och intern kapacitet på nya sätt och säkra resurser för att producera värdefulla tjänster på ett företagsliknande sätt. Genom att interagera med den auktoriserade instansen får tjänstemän i chefsposition veta vad som styr deras arbete, vilka mandat de har och vilken riktning som de bör gå mot för att nå strategiska mål satta av den auktoriserande instansen. Mintrom och Luetjens (2017) poängterar att detta i många fall innebär att tjänstemän i chefsposition, för att nå samhällsvärde, behöver göra det lilla extra, det vill säga att inte bara följa order från dem de rapporterar till. Detta i sin tur innebär att det måste finnas stödjande mandat och handlingsutrymme i styrningen som tillåter en viss grad av autonomi (Höglund m.fl., 2018a; Höglund och Mårtensson, 2019). Generellt är detta med handlingsutrymme ett problem inom Region Stockholm.

Våra resultat visar att det är ytterst få delar av den strategiska ledningen och styrningen i Region Stockholm som ger handlingsutrymme och som stimulerar entreprenöriella processer. Överordnade uppdrag och mål för Region Stockholm är beslutade och formulerade av politiker och våra resultat visar att det finns svårigheter att tolka dessa uppdrag för de fyra verksamhetsområdena. Fokus ska ligga på att ge nämnderna en övergripande riktning baserat på olika uppdrag där ett verksamhetsområde utifrån den överordnade inriktningen ska tolka sitt uppdrag genom att koppla varje uppdrag till ett tydligt och mätbart resultatmål. Våra empiriska resultat pekar på att uppdragen kan vara för generellt formulerade och lämna för stort tolkningsutrymme, vilket är fallet för verksamhetsområdet Regional utveckling. Ett stort tolkningsutrymme möjliggör visserligen ett ökat handlingsutrymme (jämför Höglund och Mårtensson, 2019), men gör det svårt att veta om verksamheten är på rätt väg. Ser vi till verksamhetsområdet Hälsa och vård är situationen den omvända och uppdragen beskrivs vara för många (över hundra stycken), för detaljerade och det finns inget som tyder på att detaljnivån har minskat. Den politiskt beslutade budgeten för 2019 beskrivs snarare i termer av att detaljstyrningen har ökat. Beställarstyrningen och avtalsstyrningen i vården bidrar också till en ökad grad av detaljstyrning, vilket minskar handlingsutrymmet. Politisk detaljstyrning visar också att det finns en bristande tillit, vilket blir ett problem för verksamhetsområdet Hälsa och vård, som beskriver sig vilja anamma en mer tillitsbaserad styrning. Det finns inte bara en bristande tillit mellan politiker och

tjänstemän utan även mellan olika verksamhetsområden och mellan olika yrkesgrupper speciellt mellan dem som arbetar operativt inom vården.

Intern kapacitet

Intern kapacitet i form av expertis inom ledning och styrning beskrivs vara viktiga kompetenser (Weinberg och Lewis, 2009). Exempel på intern kapacitet inkluderar välavvägd resursallokering i förhållande till önskat samhällsvärde och satta mål, att det finns kompetent arbetskraft, effektiv kommunikation, kunskap om innovation och förändringsarbete. I relation till intern kapacitet lyfter Mintrom och Luetjens (2017) fram att skapande av samhällsvärde inom ramen för strategisk styrning innefattar att tjänstemän i chefsposition kan föreställa sig det värde en verksamhet kan skapa genom att utveckla och implementera strategier, leda strategiska förändringar och använda prestationsmätningar. Här finns en problematik i Region Stockholm kopplat till den interna kompetensen rörande prestationsmätningar. Detta gör sig speciellt gällande för de två mindre verksamhetsområdena – Regional utveckling och Kultur – vilka saknar tidigare erfarenhet och kompetens kopplat till prestationsmätningar och resultatmätt. De standardiserade styrningsformerna med budget, verksamhetsplan och uppföljning av resultatmätt ger också en ökad administrativ börda internt för de mindre verksamhetsområdena.

I likhet med tidigare forskning om ledning och styrning i offentlig verksamhet kan vi se hur viktigt det är att tjänstemän, och speciellt tjänstemän i chefsposition, har kompetensen att hantera en föränderlig politisk kontext (jämför Stoker, 2006; Alford och Greve, 2017; Mintrom och Luetjens, 2017; Höglund m.fl. 2020). I Region Stockholm tar det sig olika uttryck i allt från att parera snabba beslut som sker bland annat vid kritik som lyfts fram av media och att politiker hanterar krav från regioninvånare och andra intressenter i den externa miljön. En viktig kompetens hos chefen är förmågan att kunna skifta roll från att vara den som säkerställer kontinuitet i att utföra mandat till att vara en strateg som arbetar för att hålla organisationen relevant och förbättra organisationens prestation (Poister, 2010) och samhällsvärde på sikt (Weinberg och Lewis, 2009; Alford och Greve, 2017).

Våra resultat pekar på vikten av att chefer inom de fyra verksamhetsområdena behöver besitta en strategisk kompetens som bland annat bygger på att kunna förhandla med politikerna för att frigöra handlingsutrymme och resurser som kan hjälpa dem att uppnå uppsatta mål och skapa önskvärda samhällsvärden. Som Mintrom och Luetjens (2017) skriver blir det viktigt att det finns en god kontakt med politikerna och att besitta en strategisk kompetens för att effektivt kunna förhandla med nyckelpersoner i den auktoriserade instansen. Kontakten mellan politikerna och de olika verksamhetsområdena är, när denna rapport skrivs, mycket varierande. Inom verksamhetsområdet Hälsa och vård finns en stark misstro mellan politiker och tjänstemän. Även på central nivå beskrevs en misstro och bristande tillit i form av detaljstyrning från politiken och kompetensbrister. Övriga verksamhetsområden beskrev dock inte samma omfattande misstro till politikerna. Ser vi till de två mindre verksamhetsområdena Regional utveckling och Kultur är de oftast positiva i sina uttalanden om hur samverkan med politikerna fungerar. Det finns dock tillfällen när

verksamhetsområdet Kultur har ifrågasatt politiska beslut. Ett sådant politiskt beslut var när regionens hela arkivverksamhet blev en del av verksamhetsområdet Kultur. Här hade tjänstemännen problem med att se hur arkivdelen passade in i övrig verksamhet. Generellt är de mindre verksamhetsområdena glada över att deras prestationer har synliggjorts i den nya strategiska styrningen och har därigenom satts i relation till övriga verksamhetsområden.

Mintrom och Luetjens (2017) lyfter även fram hur viktigt det är att politiker och högt uppsatta tjänstemän har en strategisk förståelse för den distinkta kompetensen och den interna kapaciteten i en verksamhet när de ska fatta beslut. Detta är inte alltid fallet i Region Stockholm och flertalet av de intervjuade ifrågasatte beslut fattade av såväl politikerna som av tjänstemännen på central nivå gällande strategisk ledning och styrning av de olika verksamhetsområdena. Som konstaterats vid flertalet tillfällen är de fyra verksamhetsområdena distinkt olika och utgör därmed en utmaning för politiker, men även för tjänstemännen på central nivå, att inneha rätt kompetens för att fatta bra beslut utifrån verksamhetens villkor.

Samverkan

Bryson med kollegor (2017) lyfter fram vikten av att offentlig sektor samverkar både intern och externt för att strategiskt skapa långsiktiga samhällsvärden. I linje med detta, argumenterar Mintrom och Luetjens (2017) att i arbetet med att nå uppsatta mål kan horisontell samverkan mellan traditionella organisationsgränser effektivisera och förbättra den operativa kapaciteten, men också att effektiv förhandling med nyckelaktörer i den auktoriserade instansen kan vara ett viktigt medel gällande vilken intern kapacitet som kan allokeras för att uppnå aktuella mål. De tjänstemän i chefsposition ute i verksamheterna som har stöd i den auktoriserade instansen politiskt och organisatoriskt hos tjänstemännen på central nivå kan kalkylera och förhandla mellan en uppsättning offentliga mål.

Inom offentlig sektor ligger mycket av den interna kapaciteten utanför en enskild organisations direkta påverkan, vilket kräver att det finns kompetens att kunna samarbeta med inte bara den auktoriserade instansen utan även med andra offentliga organisationer och olika intressenter i och utanför regionen för att kunna nå målen och skapa samhällsvärde (jämför Bryson m.fl. 2014; Bryson m.fl., 2017). I Region Stockholm yttrar sig detta på flera sätt och flertalet av de långsiktiga samhällsmålen i till exempel den regionala utvecklingsplanen och i trafikförsörjningsprogrammet kan inte uppnås utan samverkan med andra verksamheter. Möjligheten till måluppfyllelse påverkas bland annat av möjligheterna att kunna förverkliga det koncerngemensamma målet ”en långsiktigt hållbar ekonomi”, vilket kräver samarbete med flera parter. Utvecklingen av regionens ekonomiska förutsättningar påverkas av allt från insatser på den lokala, regionala som den nationella nivån och inte minst av till exempel konjunkturläget i världen. En långsiktigt hållbar ekonomi kräver att kommunerna i regionen, företagen och regionens invånare alla, utifrån sina respektive uppdrag och förutsättningar, bidrar till detta mål för att det ska kunna förverkligas.

Förutom samverkan inom regionen krävs även en kompetens om samverkan med parter utanför regionen. Ett exempel kan kopplas till målet att ”Stockholmsregionen ska vara Europas mest attraktiva tillväxtregion”. Vad gäller detta mål har tre delmål formulerats vilka sträcker sig långt utanför Region Stockholms direkta ansvarsområde och kräver således samverkan för att kunna förverkligas. Region Stockholm har även en central roll i att till exempel skapa goda förutsättningar för en välfungerande samhällsplanering, där regionens 26 kommuner är viktiga parter. Ett annat delmål handlar om att Stockholmsregionen ska vara en ledande forskningsregion som syftar till bättre hälsa. För att förverkliga detta mål behöver regionen samarbeta med ett stort antal parter, till exempel universitet och högskolor på både regional och nationell nivå för att nå måluppfyllelse.

Våra resultat visar även att förmågan att samverka internt också utgör viktig kompetens för att nå måluppfyllelse. Inom ramen för de olika verksamhetsområdena exemplifieras detta genom ordval som en tillgänglig region med god livsmiljö, en öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region, en resurseffektiv och resilient region utan klimatpåverkande utsläpp vilka alla är delar av mål hämtade ur den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050. För att dessa ska kunna förverkligas krävs samverkan mellan de olika verksamhetsområdena. På motsvarande sätt kräver målen som formuleras i kulturstrategin bland annat att kulturen ska användas som om en resurs i samhällsplaneringen. Det samma gäller de mål som formulerats för såväl hälso- och sjukvården som för kollektivtrafiken där mål som en tillgänglig vård troligtvis kräver insatser från bland andra verksamhetsområdet Kollektivtrafik för att kunna förverkligas. Kollektivtrafiken kräver samverkan på ett särskilt sätt eftersom all kollektivtrafik i regionen upphandlas och utförs av privata aktörer. Det innebär att man inom verksamhetsområdet Kollektivtrafik måste samverka med de utförande aktörerna för att kunna förverkliga sitt uppdrag.

Att Region Stockholm har förmågan att samverka på olika nivåer – internationellt, nationellt, regionalt, lokalt och internt – är kort och gott en förutsättning för att kunna skapa långsiktiga samhällsvärden (jämför Bryson m.fl., 2014; Bryson m.fl., 2017). Det blir då viktigt för den auktoriserande instansen (bland annat tjänstemän på central nivå och politiker) och tjänstemän i chefspositioner ute i operativ verksamhet att vara lyhörda för olika intressenters önskemål samt samverka med de olika intressenterna för att överhuvudtaget ha en möjlighet att kunna skapa samhällsvärde. Med värdeskapande i fokus för det strategiska arbetet blir tjänstemän i höga chefspositioner och politiker i den auktoriserande miljön, och tjänstemän i operativ verksamhet, snarare ombud för det kollektiva än för enskilt definierande individuella syften (Stoker, 2006). För att skapa samhällsvärde menar Moore (1994) att vi behöver se inte bara politikerna utan också regioninnevånaren ur ett kundperspektiv och försöka att föreställa oss vad de vill ha och därmed skapa värde. Men eftersom Region Stockholm agerar i en kontext av offentlig sektor måste vi i relation till detta också komma ihåg att den som verksamheten finns till för, regioninnevånaren, inte nödvändigtvis har det långsiktiga samhällsvärdet i fokus utan mer ett här och nu-perspektiv som ska fylla nuvarande behov. Vidare finns det en komplexitet i att regioninnevånaren innefattar många olika intressenter och kan vara

både en patient, trafikant, kulturutövare, företagare, kommunrepresentant, fackföreningsrepresentant eller från någon förening etc.

Avslutande diskussion

Genom att använda den strategiska triangeln som analysverktyg sätts det strategiska arbetet i fokus och att skapa samhällsvärde blir det yttersta målet för offentlig sektor. Efter att ha analyserat Region Stockholm i relation till den strategiska triangeln kan det konstateras att det finns åtminstone tre större utmaningar som Region Stockholm står inför när det gäller den strategiska ledningen och styrningen av de fyra verksamhetsområdena, tre utmaningar som har en direkt inverkan på hur de tre noderna – auktoriserande instans, skapande av samhällsvärde och operativ verksamhet – samspelar med varandra. Utgångspunkten är att det ska finnas en strategisk anpassning mellan de tre noderna, där varje nod stödjer och samspelar med övriga noder, för att en strategi ska vara framgångsrik (Alford och Greve, 2017). I Region Stockholm ser vi att en strategisk anpassning mellan noderna utmanas av – kvantifierbara resultatmätt, standardiserad styrning och politisk styrning¹⁸. Vi kommer avslutningsvis i detta kapitel att diskutera dessa tre utmaningar.

Standardiserad styrning utmanar strategisk anpassning

Om vi ser på standardiseringen ur ett perspektiv av den strategiska triangeln har detta standardiserade sätt att genomföra den strategiska styrningen en direkt inverkan på Region Stockholms förmåga att skapa samhällsvärde eftersom det finns brist på strategisk överensstämmelse mellan den operativa verksamheten och de övriga två noderna. Våra resultat visar bland annat på att den auktoriserande instansen i form av politiker och tjänstemän på central nivå i deras beslut att standardisera stora delar av styrningen bidrar till att det uppstår en strategisk missanpassning mellan den auktoriserande instansen och operativ verksamhet. Så är fallet eftersom kravet på standardisering ökar den administrativa bördan, vilket gör sig speciellt gällande i de mindre verksamhetsområdena Kultur och Regional utveckling.

Förutom att den administrativa bördan ökar tenderar den standardiserade styrningen även att begränsa handlingsutrymmet för chefer och medarbetare. Ett exempel på detta är den nya verksamhetsplanen som är mer eller mindre en standardiserad mall som ska fyllas i av alla fyra verksamhetsområden och vara utgångspunkten för det egna verksamhetsområdets styrning. Före kravet på att använda den standardiserade verksamhetsplanen kunde varje område själva utforma sin egen verksamhetsplan och mer eller mindre besluta vilka mål och mått som skulle ingå, eller som i fallet med Kultur att välja att inte använda sig av en verksamhetsplan. Att skapa samhällsvärde innefattar bland annat att lämna utrymme till förhandling av mål och tillämpning av mått och indikatorer i styrningen (Stoker, 2006; Bryson m.fl., 2017; Hartley m.fl., 2017). I likhet med flertalet forskare framhåller Mintrom och Luetjens (2017) att offentliga chefer presterar som bäst och levererar samhällsvärde när de åtnjuter en viss grad av

¹⁸ Den avslutande diskussionen och de tre utmaningarna utgår från en artikel skriven av: Höglund, L., Mårtensson, M. och Thomson, K. (re-submitted). Strategic management, management control practices and public value creation: The strategic triangle in the Swedish public sector. *Accounting, Auditing, and Accountability Journal*.

handlingsutrymme. Att göra som Region Stockholm och standardisera den strategiska styrningen, procedurer och arbetsrutiner begränsar handlingsutrymmet (jämför Höglund m.fl., 2018a; Höglund och Mårtensson, 2019) och därmed begränsas också möjligheterna till att skapa samhällsvärde.

Det finns också en utmaning i att verksamhetsområdena saknar kunskap och kompetens att till exempel utveckla relevanta indikatorer och mått i styrningen. Detta gäller inte bara de två mindre verksamhetsområdena utan också Hälsa och vård. Att inte rätt intern kapacitet finns i form av kompetens och kunskap att hantera de standardiserade styrverktygen leder till att det uppstår en strategisk missanpassning mellan den operativa verksamheten och möjligheten att skapa samhällsvärde. Det är nämligen genom styrverktyg som till exempel budget med satta resultatmätt och indikatorer samt verksamhetsplanen, som Region Stockholm strategiskt arbetar för att kunna skapa långsiktiga samhällsvärden. Något samhällsvärde kommer följaktligen inte att skapas om inte rätt resultatmätt och indikatorer fastställs.

Kvantifierbara resultatmätt utmanar strategisk anpassning

I och med idén om koncernstyrning har Region Stockholm anammat ett nytt strategiskt tillvägagångssätt med målsättningen att skapa en holistisk syn över alla sina verksamhetsområden genom att kombinera långsiktigt tänkande, målanalys och uppföljning av värden, mål och prioriteringar (jämför Höglund och Mårtensson, 2019). Detta har lett till att Region Stockholm, som vi diskuterat i föregående avsnitt, har valt att införa nya standardiserade styrmodeller, vilket bland annat inkluderar ökade krav på uppföljning via kvantifierbara resultatmätt.

Resultaten från vår analys visar ett förhållningssätt till samhällsvärde som bygger på en strategisk ledning och styrning som fokuserar på att utveckla och implementera strategi och strategisk förändring genom att använda en strukturerad process som bygger på visionära mål, som bryts ned i mål och följs upp genom kvantitativa prestationsmätt (jämför Weinberg och Lewis, 2009; Spano, 2009). Tidigare forskning inom teorier att skapa samhällsvärde (se till exempel Norman, 2007; Bryson m.fl., 2014) och analysen av Region Stockholms fyra verksamhetsområden, visar dock på att offentlig verksamhet behöver vara försiktig i bedömningen och användningen av kvantitativa prestationsmätningar för att strategiskt skapa offentligt samhällsvärde. Så är fallet eftersom prestationsmätningar utmanar samspelet mellan de tre noderna i den strategiska triangeln och därmed också utmanar möjligheterna att lyckas i det strategiska arbetet och nå en god strategisk anpassning mellan de tre noderna (auktoriserade instansen, skapande av samhällsvärde och operativ verksamhet).

Om vi ser till hur ett starkt fokus på kvantifierbara resultatmätt i den strategiska styrningen utmanar det strategiska arbetet finns det fog för att fundera på andra sätt att styra. I samband med detta vill vi poängtera att Alford och Greve (2017) pekar på att på att en väg framåt för tjänstemän i chefsposition är att vara mindre fokuserade på strategins innehåll i den meningen att hitta rätt resultat (output) och effektivisera resultat. Istället menar de att tjänstemän bör uppmuntras till att ägna mer uppmärksamhet åt att forma och ta fram förslag på vad som kan skapa samhällsvärden (eng. public value

propositionen) i samverkan med intressenter och regioninnevånare. Våra resultat visar hur politiker, andra offentliga och privata intressenter och regioninnevånare alla spelar en roll i strävan efter att uppnå måluppfyllelse. I linje med detta konstaterar Alford och Greve (2017) att en mer balanserad väg för tjänstemän i chefsposition och tjänstemän mer generellt, att gå är att se sig själva som partner i skapande av samhällsvärde.

Politisk styrning utmanar den strategiska anpassningen

Politisk detaljstyrning utmanar samspelet mellan de tre noderna i den strategiska triangeln. Våra resultat pekar på att styrningspraktiker som införts från den auktoriserande instansen – som ett resultat av förhandlingar mellan politiker, tjänstemän på central nivå och i högre chefsposition – tenderar att stödja kortsiktiga mål snarare än långsiktigt samhällsvärde. Detta leder till en strategisk missanpassning i den strategiska triangeln, inte bara mellan noderna, den auktoriserande instansen och skapandet av samhällsvärde, utan också mellan operativ verksamhet eftersom Region Stockholm använder sig av styrningspraktiker som stödjer kortsiktiga mål och kvantifierbara resultatmått.

Tjänstemän på både regionledningsnivå i de fyra verksamhetsområdena arbetar nära politikerna genom att till exempel tillhandahålla dokument för bedömning och beslutsfattande. Från ett teoretiskt perspektiv på samhällsvärde är det viktigt att politiker och chefer arbetar tillsammans (Moore, 1995; Alford och Greve, 2017; Mintrom och Luetjens, 2017). Stoker (2006, s. 56) menar att ”[p]olitik och management går hand i hand”. Våra resultat visar dock att det kan vara problematiskt för tjänstemän att arbeta tillsammans med politikerna eftersom insatserna och intressena som driver dem är olika (se också Bryson m.fl., 2017). Politiker tenderar till exempel att fokusera på kortsiktiga mål och mätbara resultatmått som en hjälp att vinna nästa val, snarare än att fokusera på effekter som uppstår först om tio eller trettio år (jämför Caney, 2016). Ett sådant exempel var när ett politiskt beslut fattades i samband med att det dåvarande landstinget skulle bli en region och verksamhetsområdet Kultur blev ansvarigt för hela regionens arkivverksamhet. Ett ansvar som Kultur inte uppfattade passade in i befintlig verksamhet. Verksamhetsområdet Kultur hade inte heller den interna kapaciteten i form av den organisatoriska förmågan eller kompetens att ta hand om arkivverksamheten. Arkivverksamheten passade inte heller med det uttalade uppdraget och den långsiktiga strategin att skapa samhällsvärde utan uppfattades snarare passa politikernas kortsiktiga intressen och målet att bli en region med en enhetlig styrning.

Dessutom visar våra resultat att politikernas engagemang ibland hamnat i politisk detaljstyrning (Andrew och Van de Walle, 2012), där till exempel politiker beslutat om detaljer i form av ordval och formuleringar i policydokument samtidigt som tjänstemän på central nivå arbetade med att minska antalet policyer. Ett annat exempel på politisk detaljstyrning är när politiker har gått in och ändrat fastställda mått och indikatorer som ett verksamhetsområde har arbetat fram utan att först ha en dialog med verksamhetschefen i fråga. Om vi sätter detta i relation till tidigare forskning visar den att tjänstemän på en chefsposition behöver utveckla kompetenser som främjar flexibilitet när det gäller ad-hoc-mässiga politiska beslut (jämför Moore, 1995; Bryson m.fl., 2014).

Kapitel 12 – Slutsatser

Nu börjar rapporten närma sig slutet och i detta avslutande kapitel tänkte vi lyfta fram de slutsatser vi drar utifrån vår studie av den strategiska styrningen i Region Stockholm under åren 2017 till 2019. Som vi nämnde i rapportens inledande kapitel har Region Stockholm, likväl som många andra organisationer inom den offentliga sektorn, influerats och infört idéer, modeller och verktyg som initialt är utvecklade av och för den privata sektorn, och inkluderar därmed en specifik begreppsapparat. Vi vill i denna rapport betona att oavsett ursprung – privat eller offentlig – kommer all styrning med konsekvenser.

Vissa konsekvenser kan vara enklare att förutse medan andra är mer oväntade, eller kanske till och med oönskade. Förändringar i styrningen kommer med andra ord att på olika sätt utmana det strategiska arbetet när styrningen omsätts i praktiken och det är detta vi har intresserat oss för och som vi har synliggjort och analyserat i rapporten. Detta betyder att det kontextspecifika blir viktigt att förstå då utmaningarna med strategisk ledning och styrning uppstår när en idé, en modell, ett verktyg eller ett begrepp möter den specifika organisationen. Vi tillhör således den växande grupp av forskare som istället för att fokusera på att generalisera och lyfta fram likheter mellan olika organisationer vill betona vikten av att ta hänsyn till varje organisations specifika kontext. Allt mer forskning (se kapitel 10), inkluderat våra egna erfarenheter, pekar på att en idé, en modell, ett verktyg eller ett begrepp som fungerar på ett visst sätt i en organisation med största sannolikhet inte kommer att fungera på samma sätt i en annan organisation. Detta innebär att styrningen behöver anpassas efter organisationens förutsättningar och villkor, vilket i sin tur betyder att strategisk ledning och styrning är kontextspecifik.

Innan vi ger oss in på att diskutera våra slutsatser vill vi påminna läsaren om att vi som forskare inte tar några politiska ställningstaganden. Snarare ligger vårt intresse i att försöka förstå hur strategisk ledning och styrning omsätts i praktiken, vilka utmaningar som uppstår när olika idéer, modeller och verktyg tas i bruk och hur det kan påverka möjligheterna att utveckla långsiktiga samhällsvärden. Detta betyder att vi i nästa avsnitt kommer att fokusera på hur styrningen i Region Stockholm på olika sätt utmanar det strategiska arbetet.

Styrningen i Region Stockholm utmanar det strategiska arbetet

För att uppnå vårt syfte, att bidra med ökad förståelse för strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet, har vi genomfört gedigna empiriska studier av Region Stockholm och de fyra verksamhetsområdena – Regional utveckling, Kultur, Kollektivtrafik och Hälsa och vård. Vi har genomgående drivits av vår övergripande forskningsfråga, det vill säga att vårt fokus har legat på att, i både de empiriska och de teoretiska analyserna, studera hur styrningen i Region Stockholm på olika sätt utmanar det strategiska arbetet. Nedan diskuteras några av de slutsatser vi dragit i relation till dessa analyser.

Otydligt organisationsschema

En första grundläggande utgångspunkt för styrning är att skapa ett organisationsschema som visar organisationens övergripande struktur och därmed skapa en överblick över organisationens olika delar. Syftet med organisationsschemat är att ge en övergripande bild av organisationen, dess olika delar och inbördes förhållanden. Hur organisationen struktureras har en stark inverkan på vilken form av styrning som är mer eller mindre lämplig att införa. När det kommer till Region Stockholm och deras organisationsschema, eller scheman då det är flera stycken, kan vi konstatera att vi haft, och fortfarande efter tre år har, problem med att förstå hur organisationen är strukturerad. Det framstår som mycket oklart hur de olika ”boxarna” i organisationsschemat förhåller sig till varandra och vilka ”boxar” som tillhör vilka verksamhetsområden. Frågorna som en analys av organisationsschemat genererar i framstår som fler än svaren. Under vår studie i Region Stockholm har ingen, oavsett hierarkisk nivå, utbildningsnivå eller anställningstid i regionen, lyckats förklara hur verksamheten organiseras och hur de olika delarna hänger samman. I vår önskan att förstå hur verksamheten är organiserad har vi även sökt information i olika dokument och på Region Stockholms hemsida utan att bli mycket klokare. Det blir heller inte enklare av att olika beskrivningar används för samma typ av verksamhet. Att inte ha en konkret och gemensam bild av hur Region Stockholm är organiserad utmanar självfallet möjligheterna till ett framgångsrikt strategiskt arbete. Om företrädare för en organisation inte själva kan förklara hur de är organiserade och hur olika delar hänger ihop blir det svårt att leda och styra organisationen till att arbeta mot att förverkliga en gemensam strategisk inriktning.

Oklart vad en koncern är och vad ett ”helhetstänkande” innebär

I och med den nya strategiska inriktningen, att stärkta styrningen, har Region Stockholm valt att positionera sig som en koncern. Varför Region Stockholm valt att benämna sig som just en koncern och vad det innebär för organisationen, de olika verksamhetsområdena och de olika bolagen har inte det empiriska underlaget kunnat ge några svar på. Resultaten från våra analyser, både dokumentstudierna och intervjuerna, visar att det är oklart vad som ingår i koncernen, om det finns flera koncerner i koncernen, och hur till exempel den politiska organisationen och den verksamhet som bedrivs i egen regi förhåller sig till koncernen. Detta betyder att det är mycket oklart vad en koncern är för Region Stockholm och hur begreppet skall användas i den strategiska ledningen och styrningen. Vad vi dock har sett i våra analyser är att koncernbegreppet ofta används i relation till en önskan hos Region Stockholm att skapa ett ”helhetstänkande”. Det som blir problematiskt här är att helhetstänkande inte ger någon ökad tydlighet då det inte framkommer vad det innebär när det ska omsättas i praktiken. Det mest konkreta exemplen som framkommer i relation till helhetstänkande är att det innefattar en idé om ökad centralisering som tar sig uttryck bland annat genom att standardisera stora delar av styrningen. Ett steg i denna riktning handlade till exempel om att de fyra verksamhetsområdena numera ska behandlas likvärdigt, det vill säga de placeras organisatoriskt på samma nivå, de inkluderas i regionens ledningsgrupp och de styrs och leds på samma sätt. Styrningen av de olika verksamhetsområdena fokuserar således på att lyfta fram dess likheter snarare än att betrakta dem som verksamheter med specifika förutsättningar och särdrag. För de två mindre verksamhetsområdena innebär

detta såväl ökad synlighet som ökade möjligheter att påverka. Men, det innebär också ett ökat administrativt arbete då alla verksamhetsområden – oavsett storlek – ska leverera underlag och delta i praktiskt styrningsarbete i ett stort antal olika frågor.

Otydlig ansvarsfördelning

När det kommer till frågan om vem eller vilka som ska ansvara för vad och vilka delar i den strategiska ledningen och styrningen i Region Stockholm visar det empiriska materialet på att detta inte är en helt enkel fråga. Det betyder att även ansvarsfördelningen är otydlig i Region Stockholm. Utifrån våra analyser kan vi se att denna problematik delvis har en grund i den nära relation som finns mellan politiker och tjänstemännen. För oss som forskare, som under senare år framförallt studerat styrningen i statliga myndigheter slås vi över de stora skillnaderna mellan styrningen i en myndighet och styrningen i en region. Enligt regeringsformen är det i Sverige förbjudet att från politikens håll bedriva det som brukar benämnas ministerstyre i en myndighet. Det innebär att det finns en tydlig gräns mellan politiker på regeringskansliet och tjänstemän i verksamheten i en specifik myndighet. I de svenska regionerna finns ingen motsvarande lagstiftning utan politikernas involvering i den strategiska styrningen och inblandning i den operativa verksamheten är snarare legio. Att bedöma huruvida politikernas inblandning i verksamheten är något bra eller mindre bra avser vi inte att ge något svar på, men vi kan konstatera att en av de större utmaningarna i styrningen, i relation till strategiskt arbete, i Region Stockholm handlar om att det finns en otydlighet vad gäller ansvarsfördelningen mellan olika grupper. Intervjuade tjänstemän, på både central och operativ nivå, beskriver att politiker detaljstyr. Å andra sidan beskriver politiker att tjänstemän på olika nivåer inte levererar tillräckligt bra underlag. Det beskrevs också finnas stora kvalitetsbrister, vilket försvårade politikernas arbete. Vidare beskrev politiker att de operativa verksamheterna i alltför stor utsträckning inte följde de överenskomna strategierna och den medföljande styrningen utan att de ”levde sitt eget liv”. Det finns alltså en otydlighet i styrningen gällande ansvarsfördelningen vilket utmanar det strategiska arbetet och därmed blir det mycket angeläget för Region Stockholm att tydliggöra hur ansvarsfördelningen ser ut.

En mycket stor mängd styrande dokument

Vad gäller arbetet med strategisk ledning och styrning handlar en av våra slutsatser om den mycket stora mängd styrande dokument som finns i Region Stockholm och som vi har sett utmanar det strategiska arbetet. Antalet styrande dokument uppgår enligt regionens egna uppgifter till 64 stycken och motsvarar flera tusen sidor skriven text. Det framstår som uppenbart att inget verksamhetsområde kan klara av att hantera en så stor mängd styrande dokument, men ändå finns dessa. Det betyder att politiker och tjänstemän behöver förhålla sig till en stor del av dem i sitt strategiska arbete vilket innebär en utmaning i sig. Vilka styrande dokument ska väljas och varför? Som forskare förvånades vi inte bara av den mycket stora mängd styrande dokument, utan också att det inte fanns en dokumenthierarki eller liknande som visade på hur dokumenten relaterar till varandra och som därmed kan vara vägledande i hur prioriteringar i styrningen bör göras. Flera av de styrande dokumenten gör dessutom anspråk på att vara det mest styrande dokumentet i Region Stockholm. Detta har skapat både frustration och förvirring ute i verksamheterna då det blir svårt, och ibland till och med omöjligt, att

veta vad som är över- respektive underordnat i styrningen, vilket gör att verksamheterna riskerar prioritera det som är viktigt utifrån sina respektive förutsättningar och önskemål snarare än att utgå från Region Stockholms samlade strategiska inriktning. Våra resultat visar att de olika verksamhetsområden har valt att lyfta fram specifika styrdokument som mer centrala än andra i sin styrning. Det har även visat sig att tjänstemän inom samma verksamhetsområde ibland utgår från olika styrdokument. I realiteten betyder det att den koncerngemensamma strategiska ledning och styrning som Region Stockholm arbetar frememot inte kommer att ha en chans att uppnås då olika praktiker för styrning existerar parallellt.

Flera och konkurrerande styrmodeller

Det är inte enbart antalet styrande dokument som är många, utan även antalet styrmodeller. I budgetdokumenten för år 2017, 2018 och 2019 uppgår antalet styrmodeller till nästan 20 stycken (jämför bilaga 3). Av dessa nämns cirka hälften återkommande i det empiriska materialet. Mångfalden av styrmodeller skapar en onödig komplexitet som leder till otydlighet i styrningen och påverkar därmed också det strategiska arbetet. Vilka styrmodeller som lyfts fram som de mest centrala skiljer sig åt mellan de olika verksamhetsområdena. Gemensamt för flera av dessa styrmodeller är att de initialt har utvecklats av och för den privata sektorn och att de införts i Region Stockholm utan att anpassas till den specifika organisationens kontext. Detta bidrar till en ökad komplexitet då verksamhetsområden som till exempel Kultur och Regional utveckling försöker anpassa sig efter de nya styrmodellerna istället för att styrmodellerna anpassas efter verksamheterna. Precis som i fallet med de styrande dokumenten saknas det även här beskrivningar av hur de olika styrmodellerna relaterar till varandra. Det gör det svårt, eller till och med omöjligt, att veta vad som är över- respektive underordnat i styrningen och vad verksamheterna förväntas styras på. Det betyder, som i fallet med styrdokumentet, att mängden av styrmodeller bidrar till att olika prioriteringar görs och olika styrpraktiker uppstår, vilket i sin tur utmanar idén om standardisering och möjligheterna till att kunna arbeta i linje med den överordnade strategiska inriktningen för Region Stockholm.

Inkonsekventa målformuleringar

Våra analyser visar på inkonsekvens gällande målformuleringar både avseende vilken nivå målen läggs på, hur målen formuleras, vem som formulerar målen och graden av detaljering samt hur inkluderande målen är. Ett exempel är att i flera av de styrande dokumenten ska verksamhetsområdena följas upp genom att mål kopplas till visionen, eller som är fallet i Region Stockholm visionerna, då det finns flera visioner beroende på vilken styrning som prioriterats av verksamhetsområdena. Målen ska sedan brytas ner och följas upp av kvantitativa mätbara indikatorer. I relation till detta kan vi konstatera, vilket även Nylinder (2020) gör i sin rapport om styrningen av hälso- och sjukvården i Region Stockholm, att floran av mål som verksamheten ska uppfylla är många och av mycket varierande karaktär. Några mål är väldigt generella och allmänt formulerade och kan beskrivas som mer av visionära värdeskapande samhällsmål. Andra mål är synnerligen specifika där enbart ett verksamhetsområde, eller begränsade delar av ett verksamhetsområde, inkluderas. En fråga i relation till detta som vi aldrig riktigt lyckades utröna är hur målen egentligen växer fram och slutligen sätts. Att

beslutet om till exempel de koncerngemensamma målen i det årliga budgetdokumentet fattas av regionstyrelsen, råder det inget tvivel om. Det vi inte riktigt fått klarhet i är hur processen att formulera målen går till. Här visar våra analyser att det råder delade meningar, vilket i sin tur pekar på att det finns olika praktiker för målformulering. Några av de intervjuade lyfte fram att det är de högsta politiska företrädarna i regionen som sätter målen, medan andra lyfte fram att det är tjänstemännen på central nivå som sätter målen. Det fanns även de som lyfte fram att målen sätts av en grupp tjänstemän på ganska låg hierarkisk nivå inom delar av ett verksamhetsområde, och andra att målen sätts genom en process av dialog mellan verksamhet, tjänstemän och politiker. Det finns med andra ord ett flertal olika beskrivningar av hur arbetet går till vilket utmanar möjligheten att driva en framgångsrik strategisk ledning och styrning i termer av en överordnad strategisk inriktning där alla verksamhetsområden är med och bidrar till ett gemensamt Region Stockholm.

Avsaknad av indikatorer

Om vi lämnar arbetet med målformulering och tittar vidare på de kvantitativa mått som ska mäta huruvida målen har uppnåtts eller inte, saknas mätbara indikatorer för flertalet av målen. Det innebär att det blir omöjligt att bedöma huruvida Region Stockholm och dess verksamheter har utvecklats i önskvärd strategisk riktning. Detta riskerar långsiktigt att äventyra demokratin eftersom invånarna i Region Stockholm inte kan utkräva ansvar från sina politiker då det är omöjligt att veta om det skett någon förändring – vare sig det handlar om en positiv eller negativ dito. Vi skulle till och med kunna föra resonemanget så långt att ifrågasätta om Region Stockholm verkligen kan säga sig tillämpa målstyrning då det saknas så många indikatorer. Det finns dessutom en utmaning i att verksamhetsområdena saknar kompetens att till exempel utveckla relevanta indikatorer och mått för styrningen. Detta gäller inte bara de två mindre verksamhetsområdena utan också Hälsa och vård. Att inte rätt intern kapacitet finns i form av kompetens att hantera de standardiserade styrverktygen gör att det uppstår ett strategiskt gap mellan de operativa verksamheterna och möjligheterna att skapa samhällsvärde. För det är genom styrverktyg som till exempel budgetdokumenten med sina mål, resultatmått och indikatorer samt verksamhetsplanerna, som Region Stockholm i sin nuvarande styrning operativt arbetar för att kunna skapa långsiktiga samhällsvärden. Hur Region Stockholm har valt att strukturera arbetet med visioner, mål och indikatorer ligger i linje med vad som förespråkas inom teorier om samhällsvärde och den strategiska triangeln. Dessa teorier förespråkar dock vikten av att formulera korrekta resultatmått och indikatorer för den specifika verksamheten om samhällsvärde ska kunna skapas. Här finns en stor utmaning för Region Stockholm. Vi drar slutsatsen att den strategiska ledningen och styrningen i Region Stockholm är uppbyggd av en komplex målstruktur där det finns en stor utmaning i att mäta kvalitativa mål kopplade till långsiktiga samhällsvärden, om det överhuvudtaget finns indikatorer att följa upp. Om strategin och dess mål inte matchar förväntat samhällsvärde kommer inte organisationen lyckas producera de tjänster som bidrar till att samhällsvärde skapas. Strävan efter effektivitet innebär således att tjänstemän inom offentlig verksamhet kontinuerligt måste följa upp vilka aktiviteter som passar ett syfte som värderas av invånarna. Detta har Region Stockholm när denna rapport skrivs uppenbara problem med.

Bristande tillit

Frågan om den otydliga ansvarsfördelningen är enligt våra analyser nära sammankopplad med bristen på tillit som vi identifierat mellan olika grupper i Region Stockholm. Det bitvis starka och negativa språkbruk som använts för att beskriva varandra inom Region Stockholm är ett uttryck för detta och har förvånat oss (se tabell 9.1). Vi har genomfört hundratals intervjuer i olika offentliga organisationer som genomgått både stora och omvälvande förändringar men har aldrig mött något liknande. Att komma till rätta med detta kommer kräva stora insatser från alla, men självfallet har den högsta ledningen en särskilt central roll som förebild i detta arbete. En slutsats vi drar är med andra ord att frågan om den otydliga ansvarsfördelningen och bristen på tillit hör ihop och det är troligtvis först när ansvarsförhållandena blir tydligare som den bristande tilliten mellan olika grupper kan komma att förändras till att bli mer av en tillitsfull relation.

Styrning och relationen till det omgivande samhället

En annan fråga som har tydlig koppling till hur Region Stockholm organiserar sin strategiska ledning och styrning handlar om relationen mellan Region Stockholm och det omgivande samhället. Vad gäller relationen mellan Region Stockholm och externa aktörer som påverkar styrningen är det framförallt medias roll som behöver lyftas fram. I de större verksamhetsområdena har media en mycket viktig roll, och beskrevs utgöra en central aktör som både direkt och indirekt påverkade styrningen, och det strategiska arbetet. När media uppmärksammar en fråga kan det ibland leda till snabba förändringar i styrningen. En slutsats som vi drar i relation till detta är att media deltar och har en aktiv roll i styrningen av Region Stockholm och att de bidrar till en kortsiktighet i styrningen. Det betyder att vikten av att på olika sätt diskutera medias roll i styrningen är en angelägen fråga för Region Stockholm att hantera. Förutom media, utgör också flertalet av de styrande dokumenten, och de mål som formuleras i dessa, ett resultat av förhandlingar och samverkan mellan flera olika aktörer i det omgivande samhället. Det innebär att Region Stockholm som organisation i stor utsträckning måste samverka för att kunna förverkliga målen i de styrande dokumenten. Vanan vid att samverka med aktörer i det omgivande samhället varierar mellan de olika verksamhetsområdena. Här kan vi identifiera en stor utvecklingspotential i relation till strategiskt arbete och skapandet av samhällsvärden. En annan slutsats i relation till samverkan mellan Region Stockholm och det omgivande samhället är att flera av de formulerade målen i styrdokumentet inte kan nås via insatser från enbart Region Stockholm som organisation utan förutsätter insatser från en mängd olika aktörer i och omkring regionen. Detta är en utmaning när det kommer till strategisk ledning och styrning då det blir svårt att mäta och följa upp huruvida ett mål har uppfyllts eller inte och vilken roll Region Stockholm har haft i detta.

Frågor att arbeta vidare med

Utifrån de analyser vi gjort av befintlig styrning i relation till utmaningar i det strategiska arbetet vill vi avsluta rapporten med några frågor som vi ser att Region Stockholm, och andra offentliga verksamheter, kan behöva ställa sig i relation till strategisk ledning och styrning.

Vilken nivå ska den strategiska ledningen och styrningen läggas på?

En viktig del av styrningen i Region Stockholm som tenderar att utmana det strategiska arbetet är idén om att gå från en decentraliserad styrning till en mer centraliserad styrning där helheten – Region Stockholm – står i fokus istället för enskilda verksamhetsområden, sjukhus, bolag och olika utförare. Denna helhet har vid flera tillfällen lyfts fram i relation till koncernfrågan, men vad en koncern är framstår som synnerligen oklart, vilket vi diskuterat tidigare i detta kapitel. Ett sätt att uppnå en helhet i styrningen har i Region Stockholm inneburit att delar av styrningen och arbetsprocesserna relaterade till styrningen centraliserats. Med inspiration från privat sektor har standardiserade former för styrning införts. I samband med detta lyfts målstyrningen fram som viktig och den finns beskriven i budgetdokumenten. I arbetet att ta ett helhetsgrepp över Region Stockholm som organisation och förstärka målstyrningen formuleras ett antal övergripande mål i budgeten. Några av dessa är av mer generell karaktär medan andra är verksamhetsområdesspecifika. Att varje verksamhetsområde har sitt eget mål i budgeten, är beslutat av regionfullmäktige. Ett sådant agerande tyder på att verksamheterna inom Region Stockholm är så pass olika att det är svårt att styra dem utifrån gemensamma mål. Om vi ser detta från ett helhetsperspektiv går det att ifrågasätta om en överordnad strategi för hela Region Stockholm ska innefatta verksamhetsområdesspecifika mål då syftet med helhetstänkandet försvinner och den standardiserade styrningen inte får full genomslagskraft. I relation till detta skulle ett förslag vara – då våra resultat visar att de fyra verksamhetsområdena är mycket olika varandra – att göra fyra enskilda strategiska planer. En för varje verksamhetsområde inklusive egna mål, vilka tydligt relateras till de uppdrag som respektive område har. Med andra ord skulle detta innebära att flytta ned den strategiska ledningen och styrningen en analysnivå som inkluderar en överordnad strategisk plan för varje verksamhetsområde.

”One size fits all” är det rätt väg att gå?

Våra resultat visar att Region Stockholm har en önskan om att centralisera och standardisera styrningen baserat på införandet av styrmodeller från privat sektor som bygger på idén att ”one size fits all”. Våra analyser visar dock hur denna idé på flera sätt utmanar det strategiska arbetet i Region Stockholm och de fyra verksamhetsområdena. Bland annat visar vår teoretiska analys i Kapitel 11 att standardiserad styrning utmanar strategisk anpassning då det finns en brist på strategisk överensstämmelse mellan den auktoriserande instansen, möjligheterna att kunna skapa samhällsvärde och den operativa verksamheten. I och med standardiseringen ökar bland annat de administrativa bördorna och handlingsutrymmet minskar för de olika verksamhetsområdena. Som vi diskuterat i denna rapport visar forskning att det är viktigt att det finns ett handlingsutrymme för tjänstemän att agera inom om de ska ha möjlighet att bidra till att skapa samhällsvärde.

Med standardisering kommer också kravet på att det ska finnas intern kapacitet i form av kompetenser att arbeta med verksamhetsplaner och kvantifierbara prestationsmått. Målstyrning genom budgetdokument med överordnade mål, verksamhetsplaner, mått och indikatorer som följs upp är ett krav som alla verksamhetsområden måste förhålla sig till. Vår analys pekar dock på att en viss försiktighet bör iakttas av Region Stockholm

då ett för starkt fokus på kvantifierbara resultatmått utmanar möjligheterna till strategisk anpassning. Detta då prestationsmätningar påverkar samspelet mellan de tre noderna i den strategiska triangeln (den auktoriserade instansen, skapande av samhällsvärde och operativ verksamhet) och därmed också utmanar möjligheterna att lyckas i det strategiska arbetet. En ytterligare utmaning i relation till, att som i privat sektor standardisera och anamma styrmodeller som till exempel målstyrning, är att dessa styrmodeller sällan kontextualiseras in i ett sammanhang av offentlig verksamhet och dess specifika särdrag. Här menar vi att den strategiska triangeln som analysverktyg är mycket användbar då den istället, till skillnad från de senaste decenniernas forskning inom offentlig sektor betonar likheter med privat sektor, lyfter fram de unika förutsättningarna som offentlig sektor karaktäriseras av. Unika förutsättningar som till exempel bottnar i betydelsen av att verka demokratiskt, ledas av politiker och att skapa långsiktiga samhällsvärden.

Ökat behov av att styra samverkan?

Både våra empiriska resultat och våra teoretiska analyser, pekar tydligt mot behovet av nya styrningspraktiker som bygger på idén om att samverka med omgivande samhälle för att nå måluppfyllelse. Det vill säga att Region Stockholm måste samverka med flera externa intressenter i regionen för att nå måluppfyllelse och skapa långsiktigt samhällsvärde. Region Stockholm tenderar dock att fokusera på sin interna styrning och nedbrytningsprocesserna där vision, mål och indikatorer utgör grunden för styrningen snarare än att styrningen inkluderar samverkan mellan flera intressenter för att nå måluppfyllelse. Detta trots att flera av de regionsövergripande strategierna kräver samverkan mellan Region Stockholm och externa intressenter för att kunna förverkligas. Vidare bidrar det starka fokuset på de interna styrningspraktikerna att output-relaterade resultat hamnar i fokus istället för ett fokus på outcome, det vill säga resultat som bidrar till att långsiktiga samhällsvärden kan skapas. Om vi sätter detta i relation till aktuell forskning kan det konstateras att vi i dagsläget vet väldigt lite om styrningspraktiker som sker i relation mellan olika aktörer utanför organisationen och hur detta samarbete påverkar möjligheterna till måluppfyllelse. En stor del av den tidigare forskningen tenderar att ha just ett internt fokus (se till exempel public management och new public management litteraturen). Här menar vi att den strategiska triangeln kan vara behjälplig då den ger oss möjligheter att förstå betydelsen av samverkan med externa parter och komplexiteten i måluppfyllelse samt att i strategin inkludera långsiktiga samhällsvärden. Dock finns det i dagsläget få empiriska studier på området.

Långsiktighet i det strategiska arbetet en (o)möjlighet i offentlig sektor?

Vi har i denna rapport argumenterat för behovet av att se till en organisations specifika kontextuella villkor. Om vi sätter detta i relation till strategisk ledning och styrning av offentlig verksamhet kan vi konstatera att det finns ett mycket viktigt kontextuellt villkor rörande strategiskt arbete och dess utmaningar i relation till befintlig styrning. Det är politikerna som tenderar att skapa en kortsiktighet i styrningen och en styrning som bygger på snabba svängningar. Vi kan konstatera att detta varken är förvånande eller konstigt då politiker väljs för en mandatperiod om fyra år och att de under denna ganska korta tidsperiod förväntas leverera tydliga resultat. Från ett strategiskt perspektiv är fyra år ett kort perspektiv och ska en organisation dessutom bejaka långsiktiga

samhällsvärden är fyra år en mycket kort tidsperiod. En fråga i relation till detta är om vi kan begära att våra politiker ska ha förmågan att se och arbeta för långsiktiga samhällsvärden som ligger så långt fram i tiden. Vad vi menar är, kan vi begära av våra politiker att de ska vara bidragande i att strategiskt skapa samhällsvärden som först kommer kunna realiseras om 20 eller 30 år? Detta då väljarna tenderar att se till vad politiker åstadkommer under de fyra år de är valda på.

Vi har också i denna rapport berört mediastyrningen och dess bidrag till en kortsiktighet i styrningen. Men, det är framför allt de snabba vändningar i styrningen som leder till en ad hoc-baserad styrning som utmanar möjligheterna till långsiktigt strategiskt arbete. Vi kan konstatera att våra resultat visar att politikerna i Region Stockholm skulle behöva fokusera mer på att lyfta fram de långsiktiga övergripande strategierna i relation till att skapa samhällsvärde och därigenom fokusera mindre på detaljer och på formulering av enskilda prestationsmått.

Tidsperspektivet är också mycket närvarande i relation till de styrande dokumenten och en annan slutsats handlar om tidsperspektivet som varierar mycket, men som ofta är påfallande kort. Å ena sidan finns det långsiktiga strategier som sträcker sig mer än 30 år framåt i tiden, till exempel den regionala utvecklingsplanen. Å andra sidan saknas ibland en strategisk plan som ger verksamheten en riktning, till exempel löpte den så kallade framtidsplanen för verksamhetsområdet Hälsa och vård ut under 2018 (jämför figur 3.4), även om det finns tid till 2025 för att förverkliga målbilden. Vad gäller budgeten, som ofta positioneras som regionens viktigaste styrdokument, har denna ett tidsperspektiv på ett till maximalt fyra år, det vill säga en mandatperiod. Och vid jämförelsen av siffror i budgeten sträcker sig dessa enbart ett år bakåt i tiden. Ur ett strategiskt perspektiv är både ett år och fyra år väldigt korta tidsperspektiv. En slutsats är att tidsperspektivet därmed utmanar den strategiska ledningen och styrningen i Region Stockholm.

Avslutade ord

Hur summeras ett treårigt forskningsprojekt i en av Sveriges största organisationer? Det känns nästan som en omöjlighet. Vi kan konstatera att det varit oerhört stimulerande, utmanande och lärorikt att studera en så mångfacetterad och komplex organisation som Region Stockholm. Vi har under de tre år som projektet bedrivits fått fördjupade insikter om regionen, både om hur Region Stockholm arbetat med strategisk ledning och styrning, om deras komplexa verksamhet och inte minst om vilka konsekvenser i form av utmaningar som strategi- och styrningsarbetet resulterar i.

När det kommer till det strategiska arbetet har det inte varit lätt att förstå vad som ska ses som Region Stockholms övergripande strategiska inriktning, vad som ska definieras som organisationens övergripande strategiska plan, vilka strategiska prioriteringar som är i fokus och vilka strategier det finns som ska verkställa Region Stockholms strategiska inriktning och prioriteringar. Utifrån våra analyser är den sammantagna bilden att det i Region Stockholm inte finns en, utan ett stort antal strategier och dessa ska på olika sätt ska vara vägledande i arbetet. Det finns även strategiska dokument som positioneras som överordnade alla andra strategier, och därmed ska ge en övergripande strategisk

inriktning för hela Region Stockholm. Andra strategiska dokument går ytterligare ett steg längre och gör anspråk på att vara den mest övergripande strategin för hela regionen och alla dess intressenter, inte bara organisationen Region Stockholm, och utgör därmed det mest styrande dokumentet som ska visa vilka prioriteringar som ska göras. Dessa strategiska dokument används av vissa i ett verksamhetsområde medan andra helt väljer bort detsamma.

Vad gäller styrning finns det i det närmaste en oändlig flora, och ytterligare styrning läggs kontinuerligt till, men nästan inget tas bort. Detta, att det finns så många styrande dokument som beskrivs vara strategiskt viktiga i kombination med den ständigt ökande styrningen som både ska stärkas, bli tydligare, mer enhetlig och mer standardiserad utgör en stor utmaning för Region Stockholm och deras verksamheter. Att det på detta sätt införs allt mer styrning är dock inte Region Stockholm ensam om. Både vi, i flera tidigare forskningsstudier, och andra forskare har vittnat om att det är ganska enkelt att införa ny styrning i en organisation, men att det är betydligt svårare att avskaffa den. Vidare vet vi att all styrning kommer med konsekvenser – en del av dessa är mer förutsägbara, förväntade och skapar möjligheter medan andra är mer oförutsägbara, oväntade och skapar utmaningar. Om man, som i Region Stockholm, utöver detta inför och/eller förstärker, både ny och redan befintlig styrning utan att ha funderat igenom vad det betyder och vilken roll den nya styrningen kommer att få i relation till den befintliga gör att styrningen kommer att få flera olika utfall i praktiken. Det blir svårt för verksamheten att veta vad de strategiskt ska fokusera på i styrningen och det blir svårt, ibland till och med omöjligt, att veta vilka prioriteringar som ska göras, det vill säga vad som är över- respektive underordnat i styrningen. Som ett resultat av detta växer det fram olika styrningspraktiker vilka utmanar regionledningens idé om att skapa en enhetlig och standardiserad strategisk ledning och styrning.

Avslutningsvis vill vi uppmana Region Stockholm att reflektera kring innehållet i denna rapport och gärna utmana de bilder vi presenterat kring strategi- och styrningsarbetet. För det är endast genom en kontinuerlig dialog och ett reflekterande förhållningssätt som vi kan, i enlighet med syftet i denna rapport, utöka förståelsen för strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet. Vi behöver inte bara få en utökad förståelse för vilka konsekvenser och utmaningar en viss kombination av styrning får, i en viss organisation, vid en viss tidpunkt. Vi behöver också förstå hur denna styrning sedan interagerar – möjliggör och/eller begränsar – strategiskt arbete. Utifrån de empiriska och teoretiska analyserna i denna rapport vill vi uppmärksamma, inte bara Region Stockholm och dess företrädare, utan även andra med intresse för strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet, om potentiella utmaningar som kan uppstå när styrning och strategiskt arbete möter varandra i praktiken. Vår ambition har därför varit att du som läsare ska erhålla en ökad förståelse för potentiella utmaningar i relation till de kontextuella förutsättningarna, och därmed kunna skapa bättre möjligheter till en mer framgångsrik strategisk ledning och styrning. En strategisk ledning och styrning som också underlättar skapandet av långsiktiga samhällsvärden, det vill säga en strategisk ledning och styrning som inte bara fokuserar på effektivitet och kortsiktiga output-orienterade resultat.

Med dessa ord säger vi tack för att du tagit dig tid att läsa vår rapport och vi hoppas att du genom läsningen lärt dig något, kanske blivit utmanad men framförallt att du tar med dig kunskapen om att varje organisation behöver utveckla en strategisk ledning och styrning som tar hänsyn till den specifika kontext som just de verkar i. Vi vill också en sista gång betona att alla försök till styrning kommer med konsekvenser, men med ett kontinuerligt analysarbete kan de oönskade konsekvenserna mildras och möjligheterna att genomföra den styrning som organisationen hoppas på inom ramarna för den strategiska inriktning och de prioriteringar som satts upp.

Referenslista

- Alford, J. & Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: Similarities, differences and changes, *Administrative Sciences*, Vol. 7, No. 4, pp. 1–17.
- Alford, J. & O'Flynn, J.L. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings, *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3-4, pp. 171–191.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K. & 't Hart, P. (2017). Ventures in public value management: Introduction to the symposium, *Public Management Review*, Vol. 19, No. 5, pp. 589–604.
- Almqvist, R. (2006). *New Public Management: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber.
- Andrews, K.R. (1971). *The Concept of Corporate Strategy*. Irwin, Homewood.
- Andrews, R. & Van de Walle, S. (2012). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness, *Public Management Review*, Vol. 15, No. 5, pp. 762–783.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy: An Analytical Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. McGraw Hill, New York.
- Axelsson, T. K. (2019). *När män möts som pappor. Fadrandets politik och praktik i det jämställda och pappavänliga Sverige*. Örebro universitet, Repro 03/2019.
- Barney, J.B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, *Journal of Management*, Vol. 17, No. 1, pp. 99–120.
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value?, *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3–4, pp. 232–249.
- Benington, J. & Moore, M.H. (2011). Public value in complex and changing times, in Benington, J. & Moore, M.H. (Eds.), *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 1–30.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. New York: Hafner.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006). What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, pp. 517–538.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in qualitative research*. London: Sage.
- Boyne, G.A. & Walker, R.M. (2010). Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead, *Public Administration Review*, Vol. 70, No. Supplement, pp. 185–192.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington.
- Brännmark, M. (2012). *Lean i kommun och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*, Stockholms offentliga utredningar, Innovationsrådet.
- Bryson, J. & George, B. (2020). Strategic Management in Public Administration. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.139 In: *The Oxford Encyclopedia of Public Administration Publisher*, Oxford University Press.

- Bryson, J.M., Berry, F.S. & Yang, K. (2010). The state of strategic management research: A selective literature review and set of future directions, *American Review of Public Administration*, Vol. 40, No. 5, pp. 495–521.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Middleton Stone, M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging, *Public Administration Review*, Vol. 75, No. 5, pp. 647–63.
- Bryson, J., Ackerman, F. & Eden, C. (2014). *Visual Strategy: Strategy Mapping for Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley and Sons: Hoboken.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J. & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation, *Public Management Review*, Vol. 19, No. 5, pp. 640–654.
- Campbell, D. (2017). Content analysis, in Hoque, Z., Parker, L.D., Covalleski, M. A. & Haynes, K. (Eds.) *The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Caney, S. (2016). Political short-termism. How do we analyse the present status and situation of political short-termism?, *Academic Foresights*, No. 16, July-December 2016.
- Chandler, A.D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment', *Public Administration*, Vol. 87, No. 4, pp. 892–909.
- Drumaux, A. & Goethals, C. (2007). Strategic management: a tool for public management? An overview of the Belgian federal experience. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20, No. 7, pp. 638–654.
- Elbanna, S., Rhys, A. & Pollanen, R. (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada, *Public Management Review*, Vol. 18, No. 7, pp. 1017–1042.
- Ferlie, E. & E. Ongaro (2015). *Strategic management in public sector organizations: Concepts, schools, and contemporary issues*. New York: Routledge.
- Ferlie, E., Ashburner, L., FitzGerald, L. & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Funck, E.K & Karlsson, T.S (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations, *Financial Accountability & Management*, doi: 10.1111/faam.12214, pp. 1–27.
- George, B. (2017). Does strategic planning 'work' in public organizations? Insights from Flemish municipalities, *Public Money & Management*, Vol. 37, No. 7, pp. 527–530.
- George, B. & Desmidt, S. (2014). A State of Research on Strategic Management in the Public Sector: An Analysis of the Empirical Evidence, in Joyce, P. & Drumaux, A. (Eds.) *Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives*, pp. 151–172. New York: Routledge.
- George, B. & Desmidt, S. (2016). Strategic-Decision Quality in Public Organizations: An Information Processing Perspective, *Administration & Society*, Vol. 43, pp. 1–26.

- George, B., S. Desmidt, & J. De Moyer. (2016a). Strategic Decision Quality in Flemish Municipalities, *Public Money & Management*, Vol. 36, No. 5, pp. 317–324.
- George, B., Desmidt, S. Nielsen, P.A. & Baekgaard, M. (2016b). Rational Planning and Politicians' Preferences for Spending and Reform: Replication and Extension of a Survey Experiment, *Public Management Review*, Vol. 19, No. 9, pp. 1–21.
- George, B., Walker, R. M. & Monster, J. (2019). Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis, *Public Administration Review*, Vol. 79, No. 6, pp. 810–819, doi: 10.1111/puar.13104.
- Given, L.M. (Ed.) (2008). *The age encyclopedia of qualitative research methods*, London: Sage.
- Graneheim, U. H., Lindgren, B-M. & Lundman, B. (2017). Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper, *Nurse Education Today*, Vol. 56, pp. 29–34.
- Hansen Rosenberg, J. & Ferlie, E. (2016). Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a Typology, *Public Management Review*, Vol. 18, No. 1, pp. 1–19.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E. & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory, *Public Management Review*, Vol. 19, No. 5, pp. 670–685.
- Hasche, N., Höglund, L. & Mårtensson, M. (2020). The dynamics of intra-organisational trust in public organisations – a study of vertical and horizontal relationships. *Public Management Review*. doi.org/10.1080/14719037.2020.1764081 .
- Herrmann, P. (2005). Evolution of Strategic Management: The need for New Dominant Designs, *International Journal of Management Reviews*, Vol. 7, No. 2, pp. 111–130.
- Hitt, M.A., Ireland R.D., Camp, M.S. & Sexton, D.L. (2001). 'Guest Editors' Introduction to the Special Issue strategic Entrepreneurship: Entrepreneurial Strategies for Wealth Creation', *Strategic Management Journal*, Vol. 22, No. 6-7, pp. 479–491.
- Höglund, L. (2014). Strategier och strategigenomförande i Trafikverket – en förstudie. Stockholms universitet. Akademin för ekonomistyrning i staten, rapportserie 2014:1. ISBN 978-91-981634-0-7.
- Höglund, L. (2015). *Strategic Entrepreneurship: Organizing Entrepreneurship in Established Organizations*. Lund, Sweden: Studentlitteratur.
- Höglund, L. & Mårtensson, M. (2019). Entrepreneurship a strategic management tool for renewal – The case of the Swedish Public Employment Service, *Administrative Sciences*, Vol. 9, No. 76, pp. 1–16.
- Höglund, L. & Svärdesten, F. (2015). Strategier och strategigenomförande – En fallstudie inom Trafikverket. Stockholms universitet. Akademin för ekonomistyrning i staten, rapportserie 2015:1. ISBN 978-91-981634-2-1.
- Höglund, L. & Svärdesten, F. (2018). Strategy work in the public sector – A balancing act of competing discourses, *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 34, No. 3, pp. 225–232.
- Holmgren Caicedo, M. Höglund, L., Mårtensson, M. & Svärdesten, F. (2016). Spänningar i styrningen: en strategisk angelägenhet – en fallstudie inom

- Trafikverket. Stockholms universitet. Akademin för ekonomistyrning i staten, rapportserie 2016:1. ISBN 978-91-981634-4-5.
- Höglund, L., Holmgren Caicedo, M. & Mårtensson, M. (2018a). A balance of strategic management and entrepreneurship practices – The renewal journey of the Swedish Public Employment Service, *Financial Accountability and Management*, Vol. 34, No. 4, pp. 354–366.
- Höglund, L., Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. & Svärdesten, F. (2018b). Strategic management in the public sector – How tools enable and constrain strategy-making, *International Public Management Journal*, Vol. 21, No. 5, pp. 822–849.
- Höglund, L., Mårtensson, M. & Thomson, K. (2020). Strategy work, management control practices and public value creation: The strategic triangle in the Swedish public sector. Under review for publication *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. & Hallström Tamm, K. (2014). Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter – en studie av styrningens komplexitet. AES rapport 2014:2.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3–19.
- Hood, C. & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 3, pp. 267–282. doi.org/10.1093/jopart/muh019.
- Horner, L. & Hutton, W. (2011). Public value, deliberative democracy and the role of public managers, in Benington, J. & Moore, M. H. (Eds.), *Public Value Theory and Practice*, Palgrave, New York, pp. 112–126.
- Johnsen, Å. (2016). Strategic planning and management in local government in Norway: Status after three decades, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39, No. 4, pp. 333–365.
- Johnson, H.T. & Kaplan, R.S. (1987). *Relevance lost – The rise and fall of management Accounting*. Harvard Business School Press, Boston.
- Joyce, P. (2004). Guest Editorial – Public sector strategic management: the changes required, *Strategic Change*, Vol 13, pp. 107–110.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992). The balanced scorecard measures that drive performance, *Harvard Business Review*, Vol. 70, No. 1, pp. 71–79.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2004). *Strategy Maps*. Harvard Business School Publishing Corporation.
- Koteen, J. (1997). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits*. Westport, CT, USA: Greenwood Press.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Kulturanalys (2019) Kulturskapares geografi. En registerstudie, Myndigheten för Kulturanalys, Kort om kultur 2019:1.
- Lane, J-E. (2008). Strategic Management for Public Services Delivery, *The International Journal of Leadership in Public Services*, Vol. 4, No. 3, pp. 15–23.

- Lane, J.-E. & Wallis, J. (2009). Strategic management and public leadership, *Public Management Review*, Vol. 11, No. 1, pp. 101–120.
- Lapsley, I. (2008). The NPM Agenda: Back to the Future. *Financial Accountability and Management*, Vol. 24, No. 1, pp. 77–93.
- Larsson, E. (2012). Managementmoden och popularitetssvängningar. En studie av Lean-konceptet i svensk populärpress 1990–2008, Licentiatavhandling, School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg.
- Llewellyn, S. & Tappin, E. (2003). Strategy in the public sector: Management in the wilderness, *Journal of Management Studies*, Vol. 40, No. 4, pp. 955–982.
- Macnamara, J. (2005). Media content analysis: Its uses, benefits and best practice methodology. *Asia Pacific Public Relations Journal*, Vol. 6, No. 1, pp 1–34.
- McCloskey, D. N. (1985). *The Rhetoric of Economics*. Harvester Press.
- Mintrom, M. & Luetjens, J. (2017). Creating public value: Tightening connections between policy design and public management, *Policy Studies Journal*, Vol. 45, No. 1, pp. 170–190.
- Moore, M. H. (1994). Public value as the focus of strategy, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 53, No. 3, pp. 296–303.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University press, Harvard.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, Cambridge.
- Mulgan, G. (2008). *The Art of Public Strategy: Mobilising Power and Knowledge for the Public Good*, Oxford University Press, Oxford.
- Neuman, W. (1997). *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Norman, R. (2007). Managing outcomes while accounting for outputs – Redefining “public value” in New Zealand’s performance management systems, *Public Performance and Management Review*, Vol. 30, No. 4, pp. 536–549.
- Nylinder, P. (2020). Vad och vem styr styrningen i Region Stockholm? En studie av mål- och ekonomistyrning i hälso- och sjukvården. AES-rapport 2020:1, Akademin för ekonomistyrning i staten (AES), Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, pp. 353–66.
- Penrose, E.T. (1959/1995). *The Theory of the Growth of the Firm*, 3rd ed., Oxford University Press.
- Plant, T. (2009). Holistic strategic planning in the public sector. *Performance Improvement*, Vol. 48, No.2, pp. 38–43.
- Poister, T.H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 1, pp. 246–254.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage*, The Free Press, New York.
- Regeringen (2008) Mål för framtidens resor och transporter, Regeringens proposition 2008/09:93.

- Regeringen (2009) Tid för kultur, Regeringens proposition 2009/10:3.
- Region Stockholm (2017) Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län, beslutad i oktober 2017.
- Region Stockholm (2018a) Verksamhetsplan 2019, Kulturnämnden. LS 2018-0696.
- Region Stockholm (2018b) Trafiknämnden/Trafikförvaltningen Verksamhetsplan 2018, dnr. LS 2018-0696, TN 2017-1126.
- Region Stockholm (2018c) Trafiknämnden/Trafikförvaltningen Årsrapport december 2018, dnr. LS 2018-0696, TN 2018-0015.
- Region Stockholm (2019a) Årsredovisning 2018, LS 2018-1077, RS 2019-0366.
- Region Stockholm (2019b) Tillväxt- och regionplanenämndens verksamhetsplan för 2019. Dnr. TRN 2019-0001, TRN 2019-0024.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, pp. 155-169.
- Rosenberg Hansen, J. & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a typology, *Public Management Review*, Vol. 18, No. 1, pp. 1–19.
- Rosenberg Hansen, J.R. & Bøtcher Jacobsen, C.B. (2016). Changing Strategy Processes and Strategy Content in Public Sector Organizations? A Longitudinal Case Study of NPM Reforms' Influence on Strategic Management, *British Journal of Management*, Vol. 27, No. 2, pp. 373–389.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. Los Angeles: Sage.
- SFS (2005:551) Aktiebolagslag. Svensk författningssamling 2005:551.
- SFS (2010:1065) Lag om kollektivtrafik. Svensk författningssamling 2010:1065.
- SFS (2010:900) Plan- och bygglagen. Svensk författningssamling 2010:900.
- SFS (2017:30) Hälso- och sjukvårdslag. Svensk författningssamling 2017:30.
- SFS (2017:725) Kommunallag. Svensk författningssamling 2017:725.
- Silverman, D. (2006). *Interpreting qualitative data. Methods for analyzing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data: A Guide to the Principles of Qualitative Research*, 4th edition, Sage Publications, London.
- Smith, P. (1995). On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector, *International Journal of Public Administration*, Vol. 18, No. 2–3, pp. 277–310.
- Spano, A. (2009). Public value creation and management control systems, *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3–4, pp. 328–348.
- Stockholms läns landsting (2011). Framtidsplan för hälso- och sjukvården – första steget i genomförandet, HSN 1111-1484, LS 1109-1229.
- Stockholms läns landsting (2013). Framtidsplanen andra steget – konkretisering av det fortsatta arbetet. Datum 2013-04-15, LS 1304-0527.
- Stockholms läns landsting (2014). Framtidsplanen, Tredje steget i genomförandet, Fastställt 2014-12-17, LS 1409-1068.

- Stockholms läns landsting (2016a). Mål och budget 2017 och plan för åren 2018–2020 samt investeringsbudget för år 2017 och inriktningsnivåer för planåren 2018–2021. Ansvar för framtidens hälsa och tillväxt. Beslutad 23 maj 2016.
- Stockholms läns landsting (2016b). Årsredovisning 2015, LS 2015-1182.
- Stockholms läns landsting (2017a). Mål och budget för år 2018 och plan för åren 2019–2021 samt investeringsbudget för år 2018 och inriktningsnivåer för planår 2019–2022, LS 2017-0452.
- Stockholms läns landsting (2017b). Kulturstrategi för Stockholmsregionen, Fastställd av landstingsfullmäktige, KN 2018/119, LS 2017-1514.
- Stockholms läns landsting (2017c). Effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting. Landstingsrådsberedningen, Skrivelse daterad 2017-01-18, LS 2017-0180.
- Stockholms läns landsting (2018a). Budget 2019 för Region Stockholm, LS 2017-1455.
- Stockholms läns landsting (2018b). Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF5 2050, Europas mest attraktiva storstadsregion, Rapport 2018:10, TRN 2015-0015.
- Stockholms läns landsting (2018c). Landstingsstyrelsens förslag till beslut. Ny politisk organisation för Stockholms läns landsting, Förslag 2018:71, LS 2018-0680.
- Stockholms läns landsting (2018d). Förordnande regiondirektör, Landstingsrådsberedningen. Skrivelse 2018-11-21. LS 2018-1202.
- Stockholms läns landsting (2018e). Årsredovisning 2017, LS 2017 0126.
- Stockholms läns landsting (2018f). Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder, Fastställt av landstingsfullmäktige 2018-12-12, LS 2018-0731.
- Stockholms läns landsting (2019g). Årsrapport 2018 för tillväxt- och regionplanenämnden. Dnr. 2018-0145.
- Stoker, G. (2006). Public value management. A new narrative for networked governance?, *The American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, pp. 41–57.
- Svärdsten Nymans, F. (2012). *Constituting Performance. Case studies of performance auditing and performance reporting*. Doctoral dissertation. School of Business, Stockholm University.
- Talbot, C. (2009). Public value—The next "Big Thing" in public management? *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3-4, pp. 167–70.
- United Nations (2015). Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. A/RES/70/1.
- Vourvachis, P. & Woodward, T. (2015). Content analysis in social and environmental reporting research: Trends and Challenges. *Journal of Applied Accounting Research*, Vol. 16, No. 2, pp. 166–195.
- Walker, R. M., Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J. & O'Toole Jr., L. J. (2010). Wakeup call: Strategic management, network alarms, and performance, *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 5, pp. 731–741.
- Weinberg, M. L. & Leeman, K. (2013). Creating strategic value: Thinking, acting and learning, in Scott, C. A. (Ed.), *Museums and Public Value: Creating Sustainable Futures*, Routledge, London and New York, pp. 17–31.

- Weinberg, M.L. & Lewis, M.S. (2009). The public value approach to strategic management, *Museum Management and Curatorship*, Vol. 24, No. 3, pp. 253–269.
- Weiss J. (2016). Trust as a key for strategic management? The relevance of council-administration relations for NPM-related reforms in German local governments, *Public Management Review*, Vol. 19, No. 10, pp. 1–16.
- Wernerfelt, B. (1984). A Resource-Based View of the Firm, *Strategic Management Journal*, Vol. 5, pp. 171–180.
- Zaremba, M. (2013). *Patientens pris – ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Weyler.

Bilaga 1 – Förteckning över styrande dokument i Region Stockholm

OMRÅDE	DOKUMENT
Styrning	Arbetsordning för fullmäktige i Stockholms läns landsting Styrande principer för styrning, ledning och uppföljning av Region Stockholm Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder Reglemente för landstingsrevisorerna i Stockholms läns landsting Budget 2019 för Region Stockholm Policy för internkontroll Ägarpolicy och bolagsstyrningsprinciper Generella ägardirektiv för Region Stockholms bolag Ägardirektiv för Region Stockholms bolag
Anti-korruption	Anti-korruptionspolicy för Stockholms läns landsting Stockholms läns landstings riktlinjer för anti-korruption och representation Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare
Ekonomi	Finanspolicy Finansiella riktlinjer Riktlinjer för god ekonomisk hushållning Sponsringspolicy för marknadsföring i syfte att finna utomstående finansiärer till landstingsprojekt
Forskning och utbildning	Policy för innovation och digitalisering (<i>även under IT</i>) Strategi för innovation
Informationshantering	Dokument- och arkivreglemente för Stockholms läns landsting
Inköp	Policy för inköp Policy: Riktlinjer för upphandling Uppförandekod för leverantörer
Investeringar och anläggningar	Styrande principer för Region Stockholms investeringar
IT	Handlingsplan för satsningar inom eHälsa och informationsförsörjning Policy för innovation och digitalisering (<i>även under forskning</i>) Strategi för digitalisering Regional digital agenda Strategi för eSamhället
Kommunikation	Kommunikationspolicy för Stockholms läns landsting Grafisk profil Riktlinjer för Stockholms läns landstings varumärkesarbete Riktlinjer för pressarbetet inom Stockholms läns landsting

	Riktlinjer för webbplatser inom Stockholms läns landsting Riktlinjer för information till grupper med särskilda behov
Miljö	Miljöprogram 2017–2021 Riktlinjer för miljöarbete Utfasningslista för miljö- och hälsofarliga kemikalier
Personal	Stockholms läns landstings personalpolicy Kompetensförsörjningsstrategi för Stockholms läns landsting Riktlinjer för resor och möten i tjänsten
Social hållbarhet	HBT-policy för Stockholms läns landsting Jämställdhetspolicy för Stockholms läns landsting Handlingsplan för arbetet med barnkonventionen inom SLL Policy för delaktighet för personer med funktionsnedsättning Uppförandekod för leverantörer Åtgärdsplan avseende nationella minoriteter och rätten till språk
Säkerhet och krisberedskap	Informationssäkerhetspolicy Riktlinjer för informationssäkerhet Policy för säkerhet inom Stockholms läns landsting Säkerhetsriktlinjer Krisberedskap för Stockholms läns landsting, planeringsinriktning inför allvarlig händelse samt plan för krisledningsnämnden vid extraordinära händelser Kriskommunikationsplan för Stockholms läns landsting
Hälso- och sjukvård	Folkhälsopolicy Hjälpmedelspolicy Framtidsplan för hälso- och sjukvården Framtidsplan för hälso- och sjukvården – första steget i genomförandet Framtidsplanen för hälso- och sjukvården – andra steget i genomförandet Framtidsplanen för hälso- och sjukvården – tredje steget i genomförandet Policy för att stärka patienters ställning – vård i dialog
Kollektivtrafik	Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län
Regionplanering	Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen 2050 – RUF 2050 Landsbygds- och skärgårdsstrategi för Stockholmsregionen Rapporten Samverkan i Östra Mellansverige – ÖMS
Kultur	Kulturstrategi för Stockholmsregionen

(Stockholms läns landsting, 2018a, s. 231–234).

Bilaga 2 – Exempel på användning av begreppet koncern

Mål och budget 2017 (ca 46 ggr)	Mål och budget 2018 (ca 80 ggr)	Budget 2019 (ca 127 ggr)
Beakta koncerneffekterna Från stora vårdkoncernen och sjukhus till enskilda utförare Följa upp landstingskoncernens investeringar Inom koncernen Koncernbokslut Koncernfinansiering Koncernledningen Koncernstyrning Landstinget är en koncern Landstingskoncernen Sll koncernen Tydligare koppling till koncernens och bolagets mål Ur ett koncernperspektiv Utnyttja koncernens totala organisation och samlade upphandlingsbehov	Allt som utförs inom koncernen ska vara kvantifierbart i pengar Beakta koncernövergripande intressen De koncernövergripande målen Landstingskoncernen Koncernbokslut Koncernens budget- och ekonomistyrning Koncernens ekonomihandbok Koncernens finansieringsbudget Koncernens kassaflöde Koncernens nämnder och styrelser Koncernfinansiering Koncerngemensamma funktioner Koncernjusteringar Koncernledning Koncernsstyrning är styrningen Koncernövergripande ledarutvecklingsprogram Landstinget är en koncern Samordna koncernen Strategiska principer för koncernstyrning Styrning och ledning av koncernen Stärka koncernperspektivet Säkerställa koncerneffekter Uppfyllande av koncernens mål Utarbeta ett koncerngemensamt regelverk	Digitaliserat delar av koncernens styrning, ledning och uppföljning Effekter ur ett koncernperspektiv beaktas Fastställa koncerngemensamma krav För att koncernen ska ha långsiktig hållbar ekonomisk utveckling Hantera finansiella risker för regionkoncernen Hantera koncernövergripande finansiella redovisningsfrågor I/Inom koncernen Koncernbidrag Koncernens budgetprocess Koncernens kassaflöde Koncernens pensionsavsättningar Koncernfinansiering Koncerngemensamma funktioner Koncerngemensamma krav Koncerngemensamma målen Koncerngemensamma övergripande målen Koncerninterna transaktioner Koncernmässiga förändringar Koncernnyttan Koncernperspektivet beaktas LISAB-koncernen Nya koncernövergripande riktlinjer Region Stockholm som koncern Regionkoncernens gemensamma ekonomihandbok Samordnad och effektiv styrning och administration inom koncernen

Utveckla den
koncernövergripande
internkontrollen
Öka koncerngemenskapen
Övergripande
koncernperspektiv

Samtliga koncerngemensamma
mål
Samverka med andra nämnder
och bolag inom koncernen
SL-koncernen
Tillämpa en koncerngemensam
systematik
Uppnå fullmäktiges
koncerngemensamma mål

Bilaga 3 – Exempel på användning av begreppet styrning

Mål och budget 2017 (ca 110 ggr)	Mål och budget 2018 (ca 114 ggr)	Budget 2019 (ca 114 ggr)
Aktiv hälsostyrning	Beställarstyrning/en	Vårdens kunskapsstyrningsnämnd
Aktivare styrning	Bibehålla styrningen	Styrning
Beställarstyrning	Budget- och	Nationell kunskapsstyrning
Bolagsstyrningsprinciper	ekonomistyrning	Kunskapsstyrningen
Central styrning	Bättre styrning	Den strategiska styrningen
Effektiv och tydlig styrning	Effektiv	Detaljstyrningen
Ekonomistyrning	beställarstyrning	Verksamhets- och ekonomistyrning
Ekonomistyrningsstrategi	Effektiv ledning, styrning	Resultatstyrning
Innovationsfrämjande styrning	och uppföljning	Resultat- och målstyrningen
Intern styrning och kontroll	Effektiv styrning	En samordnad styrning
Koncernstyrning	Effektivisera och	Ledning, styrning och uppföljning
Ledning och styrning	förenkla styrningen	Ekonomi- och verksamhetsstyrning
Metoder för styrning	Ekonomi- och	Ekonomistyrningen
Målstyrning	verksamhetsstyrning	Verksamhetsstyrning
Ny styrning	Ekonomistyrningen	God styrning
Nya krav på styrningen	bygger på	Koncernövergripande styrningen
Samlad styrning	resultatstyrning	Koncernens styrning
Samordna och förtydliga styrningen	Förbättrad ledning,	Samordnad styrning och
Samordna/d styrning/en	styrning och uppföljning	uppföljning
Stora krav på styrning	Förbättrad målstyrning	Effektiv styrning
Struktur för styrning	Hårdare	Strategisk styrning
Stärkta styrningen	investeringsstyrning	Styrning, ledning och samordning
Trafikstyrningssystem/en	Intern styrning och	Effektiv ledning, styrning och
Tydlig/are styrning	kontroll	uppföljning
Uppdragsstyrning	Koncernstyrning	Produktionsstyrningen
Utarbeta	Kostnads- och	Utifrån ett styrningsperspektiv
ekonomistyrningsprinciper	investeringsstyrning	Detaljstyrning
Ägarstyrning	Landstingets styrning	Lednings-, styrnings- och
	och ledning	organisationsjusteringar
	Landstingsgemensam	Strategiska styrningen av arbetet
	styrning	Vårdens kunskapsstyrningsnämnd
	Prioriteringar och	Kunskapsstyrningen
	styrning för att klara	Stärkt kunskapsstyrning
	framtidens investeringar	Den politiska styrningen
	och verksamhet	Detaljstyrningen ska begränsas
	Samordnad och effektiv	Trafikstyrningssystem
	styrning	Gemensamt trafikstyrningssystem
	Samordnad/s	Trafikstyrning
	styrning/en	Tydligt mandat samt ägarskap för
	Målstyrning	styrning. Ledning och utveckling
	Detaljstyrning, politiska	Produktionsstyrningen
	styrningen,	Styrningsperspektiv

hälsoekonomisk styrning	Nödvändiga lednings Kunskapsstyrningsorganisationen
Stram styrning	Regionens systematiska styrning, ledning och uppföljning
Styrning	Styrningen ska säkra
Styrning av ekonomi	Målstyrning och ekonomistyrning
Styrning av ekonomi och verksamhet	Ytterst syftar styrningen till
Tydligare och mer effektiv styrning	Målstyrning
Tydligare styrning	Detaljstyrningen minskar
Verksamhetsstyrningen	Mål- och resultatstyrningen
Ägarstyrning	Styrande principer för styrning, ledning och uppföljning
Verktyg för styrning och ledning	Bolagsstyrningsprinciper
Omfattande detaljstyrningen av vården måste minska	
Detaljstyrningen ska begränsas	
Politiska styrningen	
Ökad hälsoekonomisk styrning	
Generella styrningen principerna för styrning och uppföljning	
Bolagets styrning	
Avtal som reglerar uppdrag och mål, vilket också utgör en styrning	
Formella och övergripande styrningen	
Ökad målstyrning	
Trafikstyrning	

Bilaga 4 – Exempel på användning av begreppet strategi

Mål och budget 2017 (ca 132 ggr)	Mål och budget 2018 (ca 156 ggr)	Budget 2019 (ca 113 ggr)
Cykelstrategi	Behöver bättre strategier	Arbeta strategiskt
De strategiska tjänsterna	Cykelstrategin	Av strategisk betydelse
Den regionala utvecklingsstrategin	Den strategiska planeringen	Bättre strategisk styrning
Det strategiska målet	Digitaliseringsstrategin	Den strategiska och långsiktiga utvecklingen
Ekonomistyrningsstrategi	Ett strategiskt samordnat kultur- och föreningsliv	Den strategiska styrningen
En samlad strategi för innovation och digitalisering	Fastighetsstrategi	En långsiktig life-science-strategi
En strategisk utredning	Fastighetsstrategiska frågor	En strategi för regionens utveckling
En strategisk utvecklingsplan	Framtidsplanens strategi	Ett strategiskt och operativt nutritionsarbete
Ett strategiskt verktyg	Förmåga till strategisk samordning	Fastighetsstrategiska frågor
Ett viktigt strategiskt insatsområde	Implementera en strategi	Framtidsstrategier
Få mer strategisk effekt	Implementeras på ett strategiskt sätt	Godkänna strategiska och övergripande frågor
Gemensamma strategier	Innovationsstrategin	Grundligt och strategiskt utreda Innovationsstrategin
Godsstrategi	Investeringsstrategi	Investeringsstrategi
Inte lika strategiskt som det var tidigare	It-strategier	It-strategier
Investeringsstrategi	Kommunikationsstrategier	It-utveckling och -strategi
Kompetensförsörjningsstrategin	Kompetensförsörjningsstrategin	Kommer policyer, program och strategier ses över
Landsbygds- och skärgårdsstrategi	Konkurrensstrategier	Kommunikationsstrategi
Landstingets ekonomiska strategi	Kulturstrategin	Kulturstrategi
Nationell cancerstrategi	Landsbygds- och skärgårdsstrategi	Landsbygds- och skärgårdsstrategi
Realisera strategierna	Långsiktiga strategier	Life-science-strategi
Regional godsstrategi	Personalstrategier	Mål och strategier
Regionala strategin för kulturen	Realisera strategierna	Möjliggöra strategiska och långsiktiga satsningar
Relevanta strategier	Regional godsstrategi	Näringslivs- och tillväxtstrategi
Samordnas strategiskt	Regional kulturstrategi	Personalstrategi
Stockholm ligger strategiskt	Specialiseringsstrategi	Primärvårdsstrategi
Strategisk bostadsutveckling	Specifika strategiska insatser	Regional utvecklingsstrategi
Strategisk fastighet	Stockholm är strategiskt beläget	Regionens strategiska inriktning
Strategisk kompetensförsörjning	Strategi för digitalisering	Samlade strategiska funktion
Strategisk kompetensplanering	Strategi för forskning, utveckling och utbildning för hälso- och sjukvården,	Sin strategiska samordning
Strategisk och långsiktig informationsförvaltning	utveckling och utbildning för tandvården och kollektivtrafiken i Stockholms	Stockholmsregionen är strategiskt belägen
Strategisk och operativ nivå	läns landsting	Strategi för digitalisering
Strategisk om- och nybyggnation	Strategier för kvalitetsutveckling	Strategi för e-samhället
Strategisk planering av parkering	Strategin är prioriterad	Strategi för innovation
	Strategisk effekt	Strategi för länets utveckling
		Strategisk kompetensförsörjning

Strategisk roll	Strategisk fastighet	Strategisk ledningsfunktion
Strategisk samordning	Strategisk förmåga	Strategisk och långsiktig informationsförvaltning
Strategisk samordning av länets resurser	Strategisk kompetens	Strategisk planering av parkering
Strategisk spridning	Strategisk och långsiktig informationsförvaltning	Strategisk samordning och uppföljning
Strategisk utredning	Strategisk planering	Strategisk styrning
Strategisk utrustning	Strategisk planering av parkering	Strategisk utrustning
Strategisk utveckling	Strategisk spridning	Strategisk utveckling
Strategiska ambitionshöjningar	Strategisk tillgång	Strategiska ansvar
Strategiska beslut och satsningar	Strategisk utrustning	Strategiska beslut
Strategiska dokument	Strategisk utveckling	Strategiska fastigheter
Strategiska fastigheter	Strategisk vikt	Strategiska framtidsfrågor
Strategiska fastighetsfrågor	Strategiska fastighetsfrågor	Strategiska investeringar
Strategiska fastighetsinvesteringar	Strategiska fastighetsfrågor	Strategiska kollektivtrafikinvesteringar
Strategiska investeringar	Strategiska fastighetsinvesteringar	Strategiska kompetensförsörjningen
Strategiska nyinvesteringar	Strategiska framtidsfrågor	Strategiska lokaler
Strategiska objekt	Strategiska frågor	Strategiska mark- och fastighetsfrågor
Strategiska och icke strategiska fastigheter	Strategiska investeringar	Strategiska och operativa arbetet
Strategiska och operativa arbetet	Strategiska investeringsprojekt	Strategiska respektive operativa ansvaret
Strategiska planer/nas	Strategiska mark-, exploaterings-, fastighets- och lokalfrågor	Strategiska roll
Strategiska planeringarna	Strategiska objekt	Strategiska samordningen
Strategiska roll	Strategiska och operativa arbetet	Strategiska styrning
Strategiska samarbete	Strategiska pendelbåtsutredningen	Strategiska underlag
Strategiska samordningsfrågorna	Strategiska principer	Strategiskt ansvar
Strategiska styrdokument	Strategiska roll	Strategiskt arbeta
Strategiska ställningstaganden	Strategiska samordningen	Strategiskt arbete
Strategiska utredningen	Strategiska ställningstaganden	Strategiskt miljö-, hållbarhets- och inköpsarbete
Strategiska utrustningsinvesteringar	Strategiskt ansvar	Strategiskt perspektiv
Strategiskt leda, koordinera och utveckla	Strategiskt arbete	Strategiskt ramverk
Strategiskt viktig/t	Strategiskt främja	Strategiskt samordnat kultur- och föreningsliv
Strategiskt viktiga frågor	Strategiskt innovationsarbete	Strategiskt viktiga infrastruktursatsningar
Ta fram en strategi	Strategiskt samordnat kultur- och föreningsliv	Stärka strategiska forskningsstråk
	Strategiskt verktyg	Ta fram en strategi för att bättre kunna förebygga psykisk ohälsa
	Strategiskt verktyg	Utvecklingsstrategi
	Strategiskt verktyg	Viktig strategisk uppgift
	Två strategiskt viktiga branscher	Övergripande primärvårdsstrategi
	Upphandlings- och inköpsstrategier	Övergripande strategi
	Utarbeta strategiska underlag	
	Valet av strategi	

Verka samlande och strategiskt	Övergripande strategiska mark-,
Viktig strategisk roll	exploaterings-, fastighets- och
Ökad strategisk samordning	lokalfrågor
Övergripande strategier	
Övergripande strategiskt ansvar	

All styrning får konsekvenser som utmanar det strategiska arbetet, det vet vi från tidigare forskning. Det är detta vi har intresserat oss för i denna rapport som är resultatet av en treårig studie hos Region Stockholm. Det insamlade empiriska materialet har analyserats med den strategiska triangeln och teorier om hur långsiktiga samhällsvärden kan skapas. Resultaten visar att alltmer standardiserad styrning, ökat fokus på kvantitativa resultatmått och en allt tydligare politisk styrning utmanar det strategiska arbetet. Rapporten avslutas med några frågor som Region Stockholm, och andra offentliga verksamheter, kan ställa sig i relation till arbetet med strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet. Vilken nivå ska den strategiska ledningen och styrningen läggas på? Är "one size fits all" rätt väg att gå? Finns det ett ökat behov av att styra samverkan och är långsiktighet i det strategiska arbetet en (o)möjlighet i offentlig sektor?

Innehållet i rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika typer av offentliga verksamheter då strategisk ledning och styrning är en aktuell fråga. Den lämpar sig också som kursmaterial på avancerad högskolenivå.

Linda Höglund är docent i företagsekonomi med inriktning mot redovisning och styrning vid akademien för ekonomi, samhälle och teknik, Mälardalens högskola. I forskningen fokuserar Linda på entreprenöriella processer, strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet och dess utmaningar.

Maria Mårtensson är professor i företagsekonomi med inriktning ekonomi- och verksamhetsstyrning vid Ekonomihögskolan, Linnéuniversitetet. Hon är även verksam vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score), Stockholms universitet. I forskningen fokuserar Maria på utmaningar och konsekvenser av strategi- och styrningsarbete i offentlig sektor.

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är ett nätverk av forskare som tillsammans med praktiker arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om ekonomi- och verksamhetsstyrning i offentlig sektor.

ISBN 978-91-984607-3-5

Företagsekonomiska institutionen

Stockholms universitet SE-106 91 Stockholm www.sbs.su.se/aes



**Stockholms
universitet**