



Företagsekonomiska institutionen  
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

## Balanserad styrning och medborgarperspektiv

- statlig ekonomistyrning i två dimensioner

## SAMMANFATTNING

Ekonomistyrning har traditionellt handlat om att förmedla mått och metoder enligt ett hierarkiskt, vertikalt, perspektiv. Den årliga statliga mål- och resultatstyrningen är ett exempel på ekonomistyrning enligt ett sådant perspektiv. I tider av ekonomisk åtstramning och hårda prioriteringar är styrning enligt detta perspektiv naturligt och ändamålsenligt eftersom det krävs en överordnad enhets överblick för att kunna värdera underordnade enheter. När aspekter på verksamhetens kvalitet och anpassning till avnämarnas behov och krav kompletterar de rena budgetmässiga och finansiella frågorna, framträder däremot ett behov av nya filosofier och metoder för ekonomistyrning. Här har processororientering och kvalitetsstyrning en viktig roll för att systematiskt försörja organisationen med annan, huvudsakligen icke-finansiell, information.

Det balanserade styrkortet, som i huvudsak är en vertikalt orienterad styrmetod, innehåller inslag som i teorin kan kombineras med styrning enligt det horisontella perspektivet. Styrkortets ursprungliga fyra perspektiv har kopplingar till frågor om värdeskapande, men framför allt finns starka och tydliga beröringspunkter mellan det horisontella kvalitetsarbetet och styrkortets processperspektiv (vad måste vi bli bra på?), förnyelse- och utvecklingsperspektiv (hur kan vi fortsätta att förbättra oss i framtiden?) och kundperspektiv (hur uppfattar kunden oss?). Det finns exempel på verkliga situationer där kombinationen av det balanserade styrkortet och kvalitetsarbete sägs fungera bra. Där har metoder och rutiner introducerats för att försörja organisationen med innehållslig, verksamhetsmässig, information som tidigare antingen:

- samlats in på lokal nivå men sannolikt inte föranlett några förändringar, eftersom den inte passat in i något befintligt styrsystem (t.ex. användning av kundenkäter), eller
- inte intresserat organisationens ledning eftersom den är av lokal karaktär och svår att aggregera.

Avsikten med allt kvalitetsarbete och medborgarfokus, dvs. styrning enligt den horisontella dimensionen, är att det skall leda till förbättringar. Inom den privata sektorn är detta inte problematiskt. Om förbättringarna också leder till fördyringar, men kunderna är villiga att betala för varan eller tjänsten, så genomförs förändringen. Offentliga skattefinansierade organisationer har dock andra svårigheter att successivt utveckla sin verksamhet. För det första är, trots intentionerna bakom mål- och resultatstyrningen, mål och medel förhållandevis sammanvävda vilket gör dessa organisationer mindre fria att successivt på egen hand förändra sitt tjänsteutbud. För det andra har det ansetts svårt att höja produktiviteten på offentliga tjänster vilket gör att kvalitetshöjningar kopplats samman med ständigt ökade tillskott av skattemedel. Enligt företrädarna för processororientering av japansk modell är detta dock inte nödvändigt. En systematisk process- och kundorientering som löpande eliminerar fel i produktionen kan både leda till ökad kundupplevd kvalitet och successiva besparingar. Detta underlättas i särskild hög grad om också administrationen kopplas till de aktiviteter som syftar till att öka värdet för avnämarna snarare än till den vertikala rapporteringen (Seddon, 2003).

Slutsatserna av detta blir:

- balanserade styrkort och processororientering går att kombinera i offentlig verksamhet; i båda fallen tillförs organisationen värdefull verksamhetsmässig information på ett systematiskt sätt
- beroende på verksamhetens art kommer de båda styrfilosofierna i samverkan att naturligen få olika vikt
- lokal medborgarorienterad tjänsteproduktion med förhållandevis få mål och mått bör lägga större vikt vid processororientering (och kvalitetsstyrning)

- central myndighetsverksamhet av policyutvecklande karaktär bör lägga större vikt vid det balanserade styrkortet på grund av dess förmåga att kommunicera visioner, strategier och flera mål enligt ett hierarkiskt perspektiv

## FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog kring styrning i statliga miljöer. Akademien består av representanter för ett antal myndigheter och forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om statlig ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Det övergripande forskningsområdet för Akademien berör frågan hur styrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom Akademien utvecklas företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer, där medborgarna står i centrum och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

Denna studie har initierats av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Enligt uppdraget skall litteraturstudien:

- ge en allmän översikt över utvecklingen teoretiskt och praktiskt och de erfarenheter som gjorts av att tillämpa styrkortsmodellen,
- ha fokus på processperspektivet med utgångspunkt i den syn på processer som kännetecknar en kärnprocessmodell, där processerna ligger till grund för verksamhetens styrning,
- speciellt lyfta fram erfarenheter från främst staten i Sverige och i andra länder, men också övriga delar av offentlig sektor i Sverige.

Inom Akademien vill vi rikta ett stort tack till KKR som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi vill rikta ett speciellt tack till vår kontaktperson Lars Stigendal för värdefulla synpunkter. Studien har genomförts av fil.dr Dan Nordin, forskare vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och verksam inom Akademien för ekonomistyrning i staten.

Stockholm 2005-06-27

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund

Professor Sven Modell

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

UPPDRAGET FRÅN KKR, SYFTE OCH METOD	6
STYRNING OCH STYRMEDEL FÖR DEMOKRATI OCH MEDBORGARVÄRDE	7
TVÅ PERSPEKTIV	8
DET VERTIKALA PERSPEKTIVET	9
Mål- och resultatstyrning i staten	10
Balanced scorecard (teoretisk utveckling och praktiska erfarenheter)	11
<i>Tillämpningar på den politiska och medborgerliga nivån</i>	13
<i>Styrkort för strategi och styrning</i>	14
<i>Erfarenheter från att tillämpa styrkortet – det praktiska genomförandet</i>	14
DET HORISONTELLA PERSPEKTIVET	17
Processyn	20
Kvalitetsfokus	21
Kvalitetsstyrning i offentlig sektor	
KOMPLETTERANDE ELLER KONKURRERANDE PERSPEKTIV	21
Strukturella likheter mellan BSC och TQM	21
Integrerande mekanismer	22
Dissonanta mekanismer	24
SLUTSATSER	24
LITTERATUR	26
BILAGA – PRAKTISKA ERFARENHETER AV ATT ANVÄNDA DET BALANSERADE STYRKORTET	

## UPPDRAGET FRÅN KKR, SYFTE OCH METOD

Denna litteraturstudie är resultatet av ett uppdrag från Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) angående en forskningsbaserad litteratursökning och litteraturgenomgång inom området balanserad styrning. Enligt uppdraget skall litteraturstudien:

- ge en allmän översikt över utvecklingen teoretiskt och praktiskt och de erfarenheter som gjorts av att tillämpa styrkortmodellen,
- ha fokus på processperspektivet med utgångspunkt i den syn på processer som kännetecknar en kärnprocessmodell, där processerna ligger till grund för verksamhetens styrning,
- speciellt lyfta fram erfarenheter från främst staten i Sverige och i andra länder, men också övriga delar av offentlig sektor i Sverige.

Det direkta syftet med rapporten är att utifrån en teoretisk synvinkel diskutera ekonomistyrning inom den offentliga sektorn, främst staten, utifrån en vertikal/hierarkisk dimension och en horisontell dimension kopplad till medborgaren/kunden. Det balanserade styrkortet, som instrument för att genomföra ledningens strategi, ses som uttryck för en i huvudsak vertikal logik medan kvalitets- och processtyrning i huvudsak följer en horisontell logik som riktas mot kunden eller medborgaren. Här diskuteras också, och ges exempel på, hur styrning enligt dessa båda perspektiv samverkar i användningen av det balanserade styrkortet. Med ekonomistyrning menas i allmänhet både finansiell- och verksamhetsmässig påverkan för att uppnå ett målrelaterat beteende. I denna skrift fokuseras dock i första hand på de verksamhetsmässiga aspekterna.

För att identifiera den relevanta delen av forskningen har litteratursökningar genomförts utifrån sökbegreppen "government" och "public sector" i kombination med:

- balanced scorecard (BSC),
- total quality management (TQM),
- process management, samt
- process control.

Vidare har samtliga utgåvor av följande vetenskapliga tidskrifter genomförts för tidsperioden år 1995-2005:

- Accounting, Auditing and Accountability Journal
- Accounting, Organizations and Society
- Australian Journal of Public Administration
- Critical Perspectives on Accounting
- European Accounting Review
- Journal of Management Accounting Research
- Management Accounting Research
- Public Money and Management
- Financial Accountability and Management

Direkta sökningar har också genomförts hos universitet och intresseorganisationer. Myndigheternas egen dokumentation kring sina försök med balanserade styrkort har dock inte tagits med i studien, främst eftersom dess vetenskapliga status inte kunnat fastställas (exempel på sådana erfarenheter redovisas dock i en bilaga till rapporten). Detta är viktigt eftersom denna skrift i första hand fokuserar mot aspekter som kan bedömas vara teoretiskt intressanta. Valet av vetenskapliga tidskrifter har baserats på det faktum att dessa i särskilt hög grad antas uppfylla detta kriterium.

Kapitlen följer en struktur som generellt sett utgår från grundläggande teorier eller koncept. Dessa följs av exempel från den statliga sektorn och eventuella tillämpningsproblem. Rapporten avslutas med en diskussion om i vad mån de båda perspektiven, det vertikala och horisontella, är förenliga med varandra.

## STYRNING OCH STYRMEDEL FÖR DEMOKRATI OCH MEDBORGARVÄRDE

Sedan mitten av 1980-talet har mycket hänt inom ekonomistyrningsområdet, både inom den privata sektorn och den offentliga. Under den senare delen av 1970-talet diskuterades myndigheternas styrbarhet allt mer liksom behovet av att bryta upp sektorsgränserna för att finna nya samarbetsformer mellan myndigheterna. I en skrift från Statskontoret (1979) diskuteras bl.a. den i vissa fall dåliga kopplingen mellan samhällets åtgärder (produktion) och målgruppens egentliga behov. När det gäller åtgärder för de äldre konstaterades det att det råder en bristande överensstämmelse mellan de olika åtgärderna som sätts in och åldringarnas sammansatta och varierande behov. Man konstaterar att om inte hjälpinsatserna är exakt avpassade efter åldringarnas behov så innebär detta en effektivitetsförlust (ibid, s. 32). Skriften kategoriserar också olika former av samarbetsproblem och typer av relationer mellan myndigheterna. Här konstateras tre intressanta fall (ibid, s. 49-51) :

- ett där två myndigheter har överlappande verksamheter och där gränserna mellan myndigheterna är oklar,
- ett där två myndigheter har överlappande verksamheter som innebär dubbelarbete, samt
- ett där två myndigheter har verksamheter som berör varandra men där myndigheterna avgränsat sina arbetsuppgifter så att det uppstår luckor och vissa problem inte kommer upp till behandling.

Under vissa perioder har framför allt *utvecklingen* av nya styrverktyg varit föremål för diskussioner på företag, departement och myndigheter medan den effektiva användningen inte rönt samma intresse. Man kan misstänka att många i stället använt vokabulären (se t.ex. Gummesson, 1990) och redskapen i legitimerande syfte men aldrig avsett att ingripa i organisationen med verklig styrning. För att påverka den befintliga ordningen krävs styrsignaler och ingrepp, t.ex. i form av direktiv, incitament och information.

I takt med att den offentliga sektorn, i Sverige och många andra liknande demokratier, möttes av allt större svårigheter att finansiera de offentliga åtagandena, växte också en märkbar efterfrågan fram på moderna ekonomiska och administrativa styrmedel. Många analyshjälpmedel och begrepp syftade till att klargöra att de offentliga organisationerna har ett åtagande mot samhället som de måste uppfylla på bästa sätt. Dessa organisationer ställdes inför uppgiften att utveckla ett ekonomiskt beteende så att medborgarna verkligen får valuta för sina skattepengar (value for money, VFM, Gardner, 1999). För att göra detta måste man hushålla med sina resurser och inte spendera mer än nödvändigt (economy), förvissa sig om att tillämpa bästa kända teknik och så produktivt som möjligt omvandla resurser till prestationer (efficiency) samt förvissa sig om att de prestationer som avlämnas också leder fram till de eftersträvarvärda målen (effectiveness). Allt oftare hörs också krav på att de offentliga åtagandena (processer och resultat) skall vara jämställda och rättvisa (equity, Bovaird & Martin, 1988).

Den traditionella ekonomistyrningen, som utvecklats från affärsredovisningen, har historiskt sett inte avsett att verka effektivitetsstödande och beteendepåverkande på organisationen. Sedan slutet av 1960-talet och försöksverksamheten med programbudgetering har dock styrverktygen utvecklats i denna riktning inom den statliga sektorn. Även om utbudet av goda analys- och styrverktyg hela

tiden ökar kan man inte säga att det har varit besvärande brister i detta avseende som verkat hämmande eller passiviserande på förvaltningen (SOU 1985:40, Tarschys reservation). Problemet har snarast varit att det länge saknades en reell efterfrågan på sådana verktyg. De statliga besparingsmålen som startade under andra halvan av 1980-talet och införandet av den s.k. mål- och resultatnriktade styrningen förändrade dock läget.

Myndigheterna är regeringens organ för att verkställa sin politik och i detta arbete skall medborgarna sättas i fokus. I regeringens program *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram* (Justitiedepartementet, 2000) framhålls att myndigheternas arbetsinnehåll och arbetssätt ständigt måste omprövas i ett samhälle som hela tiden förändras. Men man påpekar också att det är myndigheterna själva som, inom de mål och ramar som fastställs av riksdag och regering, avgör hur verksamheten ska genomföras. Möjligheterna att styra genom att ange mål är dock ifrågasatt och några forskare hävdar att detta inte är möjligt (Rombach, 1991).

## TVÅ PERSPEKTIV

Redovisning och ekonomistyrning kan betraktas utifrån två perspektiv, ett vertikalt och ett horisontellt. Verkligheten, i form av system och arbetssätt, m.m., innehåller ofta samtidigt inslag av båda dessa perspektiv. Valet av betraktelsesätt är dock intressant eftersom det gör att vissa fenomen framträder och kan analyseras. De traditionella uttrycken för redovisning och ekonomistyrning, t.ex. budgetering, planering och resultatuppföljning, har huvudsakligen präglats av ett hierarkiskt, vertikalt synsätt när det gäller rapportering, men de innehåller också viktiga komponenter som i allt väsentligt följer en horisontell logik, t.ex. kontoklasserna och kostnadsbokföringen.

Enligt det vertikala synsättet finns ett tydligt centrum för auktoritet (Matheson, 2000) som dirigerar underlydande enheter mot gemensamma mål och ändamål. Det handlar om att föra information nerifrån och upp och att sprida ledningens syn på organisationens mål och policy nedåt. Även nyare administrativa hjälpmedel som t.ex. användningen av balanserade styrkort bygger i allt väsentligt på en vertikal logik. Detta gäller även för (alltför) stora delar av forskningen som enligt Hopwood fortsätter att hålla sig kvar vid detta traditionella synsätt (Hopwood, 1996). I det horisontella perspektivet finns flera centra för auktoritet i vilka förhållandevis oberoende aktörer utvecklar sina verksamheter genom samtal, förhandlingar och avtal (Matheson, 2000).

De olika dimensionerna eller axlarna svarar för olika funktioner, och förstärker, var och en, olika aspekter av ekonomistyrningen. De vertikala och horisontella dimensionerna involverar också sina egna typiska processer. Beslut och direktiv som följer den vertikala dimensionen tenderar att vara internt konsistenta eftersom de återspeglar preferenser hos en enda aktör med enhetliga intressen. För att utverka beslut i den horisontella dimensionen är det ofta nödvändigt med ett förhandlingsarbete som i sig kan överskugga problemlösandet och motverka tydlighet och enhetlighet. Arbete och beslut som följer den horisontella dimensionen förstärker kopplingen till en målgrupp medan den vertikala dimensionen ger överblick och möjligheter att prioritera mellan målgrupper och ändamål. Nackdelar med beslutsfattande enligt den vertikala dimensionen kan vara svårigheter när fattade beslut skall genomföras samt risk för tunnelseende (eftersom alltför få aktörer involverats i beslutsprocessen samt att beslutet kan ha fattats utifrån för snäva överväganden) (Matheson, 2000). Övergången från en hierarkisk nivå till en annan är kritisk. Här läggs information till rätta, strömlinjeformas och filtreras vilket gör att ekonomistyrningen i många situationer förlorar sin funktion som signalsystem och i stället verkar stabiliserande (Hertog, 1978, Hedberg & Jönsson, 1978).

Tidigare studier visar att det inte funnits någon väl fungerande integration mellan finansiella och icke-finansiella styrsystem (Banker & Datar, 1987, s. 176; Johnson, 1990, s. 82-85). Flödes- och



kvalitetsorienterade filosofier fokuserar på den horisontella processen medan ekonomistyrningen i huvudsak är vertikalt orienterad. Finansiella mått används av cheferna som också tycker att de är bra (Hopper *et al*, 1992; Schiller, 1987, s. 250; Östman, 1977, s. 78-80; 112-116; Thorén, 1995, s.72). Den traditionella (finansiella) ekonomistyrningen stödjer emellertid inte ett handlande som leder till ständiga förbättringar (Lind, 1996, s.18, Maskell, 1992; Fisher 1992; Kaplan, 1991) utan kan snarare ses som ett hinder för att genomföra nödvändiga förändringar i verksamheten (Dixon *et al* , 1990, s. 22-25; Johnson, 1992, s. 9-11). Icke-finansiella mått är ofta lokala till sin karaktär, används under kortare tidsperioder och är svåra att aggregera.

Brignall och Modell (2000) anlägger ett institutionellt perspektiv när de diskuterar användningen av resultatmått i relationen mellan en offentlig serviceproducent och dennes finansiär/huvudman (t.ex. staten) och dess avnämare. Delvis motstridiga intressen och krav hos de olika parterna när det t.ex. gäller avvägningen mellan att använda finansiella eller icke-finansiella resultatmått kan göra det välmotiverat att särkoppla dessa för att skapa stabilitet i organisationen.

Flera samverkande faktorer verkar för att det nu dominerande vertikala synsättet bör kompletteras med mer horisontella betraktelsesätt. Sådana faktorer är:

- En mer tydlig medborgarfokusering där medborgaren som kund eller part i myndighetsutövningen kan göra sin röst hörd och ska kunna påverka kostnaden, priset, formen och innehållet i myndigheternas verksamhet.
- En tilltagande komplexitet och ett ömsesidigt beroende mellan myndigheter och myndighetspersoner.
- Ständigt ökade utbildningskrav inom den statliga sektorn ställer krav på motivation, självständighet, lokala informationssystem och möjligheter för de anställda/medarbetarna att successivt utveckla sig själva och de prestationer som skapas, något som kräver decentralisering och ett stort mått av självbestämmande.

## DET VERTIKALA PERSPEKTIVET

I tider av ekonomisk knapphet är det rimligt och naturligt att det vertikala perspektivet, i vilket överordnade instanser kan prioritera mellan verksamheter och aktiviteter (strukturrationalisera), får en stor betydelse (löpande s.k. vardagsrationalisering har dock starka kopplingar till det horisontella perspektivet, se nedan). Vissa författare (t.ex. Matheson, 2000) menar att styrning i den vertikala axeln har stärkt sin ställning på bekostnad av den horisontella, vilket fått de oönskade bieffekterna att både den politiska debatten och stödet för den förda politiken begränsats.

I det vertikala perspektivet finns enligt Matheson två huvudsakliga processer, dels ett flöde av direktiv och arbetsuppgifter som delegeras nedåt från överordnade till underordnade instanser, dels ett flöde uppåt som innehåller råd och avrapporteringar. Detta innebär att överordnade instanser i allt väsentligt ratificerar underordnade instansers ställningstaganden (snarare än utverkar egna, unika, beslut). Denna kapacitet hos överordnade att värdera och bedöma innehållet i flödet underifrån utgör också basen för deras auktoritet (Page 1985, s. 44; Matheson, 2000). Kriterierna för vilka frågor som aktualiseras och det sätt på vilket frågorna presenteras uppåt i hierarkin är i hög grad informella. Detta visar sig i Mathesons studier av policy-skapande myndigheter under australiensiska förhållanden. Underlydande enheter försöker förutse vad som kan vara intressant för överordnade enheter utifrån överväganden om politisk känslighet, kostnad och frågornas vikt. Det politiska reformarbetet (policy-making) är därför enligt Matheson (Ibid, s. 47) en process i vilken underlydande enheter genomför detaljerade analyser och bearbetningar inom olika områden inom de riktlinjer (framework) som överordnade enheter bestämmer. Taylor kallar detta för ett "system of filtration" när

kunskap om lokala förhållanden skall smältas (digested) och generaliseras uppåt i hierarkin och informationen summeras, abstraheras, förädlas (distilled) och reduceras i volym (Taylor, refererad i Dunsire, 1978).

I operativ verksamhet innebär ibland en viss centralisering första steget mot outsourcing eller införande av nya ekonomiska styrsystem (Vosselman, 2002). Den vertikala byråkratiska styrningen kontrasteras här mot den horisontella som i sina olika styr- och ansvarsformer (ansvarsenheter) i ett kontinuum successivt tenderar att gå mot ren marknadsstyrning. Horisontella (marknadslika) lösningar minskar behovet av information och vertikala byråkratiska styrsystem. Valet av lösning (och styrsystem) är dock inte "fritt" bland alla tänkbara lösningar utan styrs av institutionella uppfattningar (mimetic isomorphism) där tongivande aktörer och institutioner utövar påverkan på valet av vad som uppfattas vara en passande och legitimerande lösning. Valet blir en avvägning mellan ekonomisk nytta och risk för förlorad legitimitet i situationer där man valt en icke-legitimerad lösning (Vosselman, 2002, s. 146).

### **Mål- och resultatstyrning i staten**

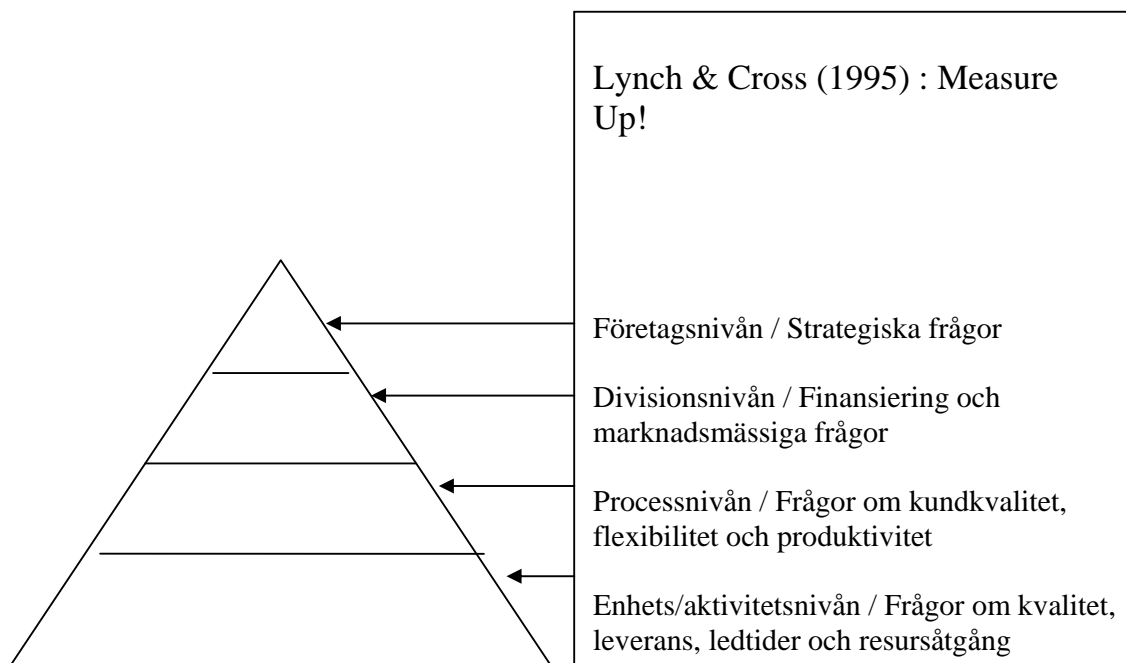
De senaste 20 åren har offentlig verksamhet, i Sverige och andra jämförbara länder, förändrats på ett genomgripande sätt. Den statliga särarten har i hög grad fått ge vika och för att höja produktiviteten och effektiviteten har begrepp, problembeskrivningar och idéer om lösningar ofta hämtats från det privata näringslivet.

En central del i de reformer som genomförts har varit övergången till en s.k. mål- och resultatstyrning. Detta innebär att politikerna avses styra förvaltningen genom att ange mål och förväntat resultat, medan det direkta utförandet, och valet av medel för att utföra de ålagda uppgifterna, i huvudsak skall bestämmas av myndigheterna själva. Detta är en idealiserad bild. Från forskningen vet vi att politikerna själva inte bara vill bestämma de övergripande målen (som många gånger är ganska okontroversiella) utan även i hög grad intresserar sig för de medel med vilka målen skall uppnås (Lindström, 1997). I regel måste dessutom mål och medel bestämmas samtidigt. Ett problem och därmed ett (nytt) mål aktualiseras först när en ny lösning (ett medel) framträder (Wildavsky, 2001).

Övergången till mål- och resultatstyrning har inneburit att ökade krav ställs på myndigheterna. Myndigheternas ökade befogenheter att själva avgöra hur en verksamhet skall bedrivas har balanserats mot skärpta krav på resultatrapportering. Resultat innebär här t.ex. krav på inre effektivitet – att resursomvandlingen i en verksamhet skall ske produktivt (så litet resurser som möjligt skall förbrukas och så mycket som möjligt skall presteras för dessa resurser) – och yttre effektivitet – att myndigheterna uppnår de mål som politikerna bestämt. För att det skall vara möjligt att mäta och bedöma graden av måluppfyllnad har det ansetts viktigt att målen formuleras på ett tydligt sätt, enligt de s.k. SMART-kriterierna (att målen är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta).

Behovet att specificera ett uppdrag är inte i sig kontroversiellt i styrsammanhang. Mål och mått ger den fokusering som gör att en organisation kan samla sina krafter kring en prioriterad uppgift. Problemen kan i stället uppstå när t.ex. målen formuleras så att de låser organisationen vid gamla föreställningar, teknologi och tänkesätt. Enligt Hedberg och Jönsson (1978) kan besvärande problem uppstå i miljöer som är turbulenta och kräver snabb anpassning från organisationens sida. Hedberg och Jönsson (1978) betonar också att det är viktigt att de system som används för information och styrning inte enbart fokuserar på finansiella aspekter utan att också verksamhetsmässig information inkluderas i systemen.

Lynch och Cross (1995) anvisar en metod (den s.k. prestationspyramiden) som bryter ned företagets övergripande strategi i fyra nivåer. Metoden bygger på en omfattande tvåvägskommunikation genom organisationens hierarki.



Den tredje nivån, processnivån, är speciellt intressant eftersom den fungerar som en länk mellan divisionsnivån (som arbetar med traditionella mått) och den dagliga och operativa nivån. Det är viktigt att betona att denna nivå inte motsvaras av någon organisatorisk nivå utan snarare representeras av olika tvärfunktionella flöden i organisationen. Dessa flöden kan omfatta många olika nivåer och funktioner. Lynch och Cross ser det som viktigt att företagets kärnprocesser blir identifierade och beskrivna eftersom de utgör förbindelsen mellan enhetens operativa prestationer och organisationens övergripande strategi. Genom att identifiera kärnprocesserna blir det möjligt att fokusera på effektiviteten i hela organisationen. Dessa kärnprocesser styrs sedan operativt genom att kontinuerligt följa och styra kvalitet, leverans, ledtider och resursåtgång.

#### **Balanced scorecard (teoretisk utveckling och praktiska erfarenheter)**

Flera av idéerna bakom det balanserade styrkortet är inte unika eller nya utan har, som framgått ovan, framförts tidigare i olika sammanhang. Den franska varianten "Tableau de Bord" (Epstein & Manzoni, 1997 och Bourguignon *et al*, 2004) påminner om Kaplans och Nortons lösning (se Ax & Björnenak, 2005).

I den första artikeln om Balanced Scorecard (BSC) från 1992 "The Balanced Scorecard- Measures That Drive Performance" klargjorde författarna Kaplan och Norton behovet av att komplettera den tidigare förhållandevis ensidiga finansiella redovisningen med nya kompletterande mått som ger en mer allsidig belysning av vad företaget håller på med, och än viktigare vad de anställda skall fästa vikt vid i sitt arbete. Bakgrunden var att västerländska (framför allt amerikanska) företag genom en ensidig fokusering på finansiella mått höll på att bli utkonkurrerade av t.ex. långsiktigt satsande och kraftigt investerade japanska företag. Risken, menade man, var att chefer och företagsledare genom ett kortsiktigt tänkande och genom att försumma nödvändiga investeringar, prioriterade kortsiktig

lönsamhet för att sedan eventuellt, enligt amerikansk tradition, byta till nästa företag innan missförhållandet upptäcktes.

Författarna menade att genom att samtidigt balansera och uppmärksamma flera olika perspektiv i organisationen, skulle risken för kortsiktighet och suboptimering kunna minskas och nödvändig uppmärksamhet skulle riktas mot ett antal utvalda strategiska nyckelområden. Fyra perspektiv nämndes (den svenska terminologin hämtad från Olve, m.fl. 1999): processperspektivet (vad måste vi bli bra på?), förnyelse- och utvecklingsperspektivet (hur kan vi fortsätta att förbättra oss i framtiden?) och kundperspektivet (hur uppfattar kunden oss?), som komplement till det finansiella perspektivet (vad tycker ägarna?).

Genom att tillskapa ett styrkort (scorecard) är tanken att hela organisationen skall kunna styras mot ett målinriktat beteende där styrkortet är kommunikationsmedlet. Detta styrkort utgår från organisationens vision (ett önskvärt läge i framtiden) och konkretiseras sedan, via strategiska mål inom vardera av de fyra perspektiven (i den ursprungliga modellen), i form av kritiska framgångsfaktorer och nyckelmått. I en och samma rapportering presenteras därmed flera till synes disparata element som är centrala för företagets konkurrenssituation, och denna samtidighet, i mått och mätande av flera aspekter, minskar risken för suboptimering.

Även om den första artikeln inriktades mot att komplettera de tidigare i stort sett allenarådande finansiella interna styrmåtten med verksamhetsanknutna mål och mått för löpande styrning, anmäler författarna även ett strategiskt intresse. De skriver (Kaplan & Norton, 1992, s. 79):

*"The balanced scorecard, on the other hand, is well suited to the kind of organization many companies are trying to become. The scorecard puts strategy and vision, not control, at the center. It establishes goals but assumes that people will adopt whatever behaviours and take whatever actions are necessary to arrive at those goals. The measures are designed to pull people toward the overall vision."*

I en något senare artikel (Kaplan & Norton, 1993) diskuterar författarna i huvudsak tillämpningen av styrkortet med illustrativa fallbeskrivningar från tre stora amerikanska företag. I denna artikel betonas också styrkortets strategiska uppifrån och ner-karaktär och dess förmåga att integrera många andra filosofier och styrverktyg, t.ex. "process re-engineering", "total quality" och "employee empowerment" (Kaplan & Norton, 1993, s.135).

I boken "Balanced scorecard: Translating Strategy into Action" (1996) tillför och utvecklar Kaplan och Norton flera konceptuellt intressanta inslag. En av de mer diskuterade och ifrågasatta teserna som författarna för fram är behovet av att finna en logisk sekvens/ordning mellan styrkortets olika perspektiv. Här menar författarna att de olika perspektiven uppvisar en logisk turordning så att ett perspektiv föregår ett annat – det är en s.k. "leading indicator" medan nästa är en "lagging indicator" (Kaplan & Norton, s 31-79). För att tjäna pengar (det finansiella perspektivet) måste företaget först vinna kundernas förtroende och kunna sälja sina produkter (kundperspektivet) och för att kunna sälja sina produkter måste företaget ständigt förbättra sig (förnyelse- och utvecklingsperspektivet).

Denna ordning har kritiserats av bl.a. Nörreklit (2000) som menar att det i själva verket inte finns en sådan orsak och verkan-relation som BSC förutsätter. Enligt Nörreklit är modeller för ekonomistyrning logiska till sin karaktär och inte möjliga att verifiera empiriskt (ibid, s. 71). Det är dessutom fullt möjligt att några av relationerna i verkligheten uppvisar ett samband som går i motsatt riktning jämfört med den som Kaplan och Norton påstår. Stora framgångar, inte minst finansiellt, kan leda till ökat förtroende hos kunderna och därmed till ökad försäljning. Ökad försäljning och förtroende hos kunderna kan enligt detta resonemang sedan öppna för förnyelse och utveckling. Den offentliga sektorn uppvisar i regel en, i jämförelse med vinstdrivande företag, omkastad ordning när det gäller synen på pengar (det finansiella perspektivet) och verksamhet som mål och medel. Enligt

vissa författare kan man betrakta finansiell framgång som en ledande indikator i (lokal) offentlig verksamhet när det gäller att framgångsrikt prognostisera möjligheterna till goda prestationer och effekter, tvärtemot den ursprungliga modellen (se vidare Quinlivan, 2000 nedan). I en del fall kan dessutom sambandet mellan vissa indikatorer mer vara av typen självuppfyllande profetior än ett verkligt konstaterat orsakssamband (Nörreklit, 2000, s. 77).

Det strategiska förhållningssättet framhålls och förklaras ytterligare i boken "The Strategy-focused Organization" (Kaplan & Norton, 2001). Här argumenterar författarna för att en organisation som vill utveckla sin verksamhet i strategisk riktning bör:

- översätta strategin i operationella termer
- anpassa organisationen till strategin
- se till att varje medarbetare dagligen agerar i enlighet med strategin
- göra strategin till en kontinuerlig daglig angelägenhet
- mobilisera förändring genom ett kraftfullt ledarskap

Strategin genomförs sedan med hjälp av de lednings- och styrverktyg som BSC erbjuder. Genom beskrivningar och kvantitativa beräkningar av orsak och verkan kopplade till styrkortets dimensioner och mått (något som dock inte alltid är genomförbart i en komplex offentlig verksamhet), kan de strategiska valen klargöras och arbetet underlättas.

För svenska förhållanden har det balanserade styrkortet kommit att sammanknippas med styrning utan budget, ansatser att värdera det intellektuella kapitalet och införandet av ett ytterligare (femte) perspektiv – medborgarperspektivet (Ax & Björnenak, 2005). Det balanserade styrkortet har därför i Sverige kommit att utvecklas i riktning mot en intressentmodell (Rhenman, 1967).

#### *Tillämpningar på den politiska och medborgerliga nivån*

I en studie av amerikanska förhållanden (Piotrowski & Rosenbloom, 2002) diskuteras hur utvecklingen i den amerikanska statsförvaltningen, i enlighet med den strömning som brukar sammanfattas NPM (New Public Management, Hood, 1995), riskerar att urholka fundamentala medborgerliga rättigheter. Författarna menar att stats tjänstemännen i sin iver att uppfylla sina överenskomna resultatmått tenderar att prioritera ner eller förbise sådana medborgerliga intressen och värden (nonmission-based values) som inte passar in i de överenskomna resultatmått, t.ex. medborgarnas demokratiska tillgång till information om statliga angelägenheter. Genom att införa en balanserad styrning av styrkortsmodell (BSC) menar författarna att det kan vara möjligt att fästa uppmärksamheten på intressen och värden som ligger något utanför kärnverksamhetens prestationer. Här refererar författarna till erfarenheter från det amerikanska transportministeriet som infört ett "human resources management"-program i styrkortsform inom hela myndigheten. Styrkortets fördelar i det här fallet, som författarna ser det, är att det medger fokusering på flera olika aspekter utan att prioritera dessa (Piotrowski & Rosenbloom, 2002, s. 654).

Rakt motsatt slutsats drar författarna Lawrence och Sharma (2002). Det högre utbildningsväsendet på Fiji-öarna har genomgått en transformering i likhet med många andra universitet och högskolor runt om i världen. Utbildning likställs alltmer med andra varor och nyttigheter och studenterna med konsumenter. Universiteten på Fiji har minskat sitt finansiella beroende av staten och därmed blivit alltmer beroende av andra aktörer, inte minst av studenterna och deras utvärderingar av systemet som ofta tenderar att uppskatta en viss förströelse (s.k. edutainment) snarare än höga personliga och demokratiska bildningsideal. Användandet av total quality management (TQM) och styrkort inom universitetssektorn får enligt författarna ett antal negativa konsekvenser där förvrängda kommunikationer och ideologi verkar rakt emot viktiga demokratiska institutioner. I effektivitetens

och prestationernas tecken skiftar statens policy i riktning mot de produktiva (läs betalningsvilliga) och relativt välbärgade i syfte att söka legitimering. Här har universiteten använt sig av TQM och styrkort för att förhöja både den institutionella kulturen och kvalitetskulturen. Sammantaget, menar författarna, innebär användandet av TQM att studenterna som kunder på ett olyckligt sätt riskerar att förlacka undervisningen samtidigt som användningen av styrkort konfirmerar marknadstänkandet vilket leder till oönskade demokratiska och sociala effekter för samhället.

#### *Styrkort för strategi och styrning*

I sin tidiga artikel (Kaplan & Norton, 1992) beskriver författarna att modellen med BSC sätter strategi och vision, inte kontroll/styrning, i centrum. Traditionella modeller har utgått från finansiella mått och metoder som på ett ganska ingenjörsmässigt sätt fungerat hyggligt i traditionella industrimiljöer, medan den nya tiden på ett radikalt sätt kräver det skifte i locus som BSC erbjuder. De finansiella och icke-finansiella mål och mått som används i BSC är mer än en ad hoc sammanställning. De skall logiskt kunna härledas uppifrån och ner via organisationens mission och strategi (Quinlivan, 2000). Quinlivan frågar sig om styrkortsmodellen, som utvecklats för vinstdrivande organisationer, kanske emellertid inte passar för icke vinstdrivande organisationer. I den trend mot resultatorienterad styrning som kan iaktas numera, fokuserar man mot resultat snarare än processindikatorer. I Kaplan och Nortons styrkort är det finansiella perspektivet det slutliga resultatet som de andra perspektiven skall medverka till att uppnå. Detta är i och för sig författarna Kaplan och Norton medvetna om. De skriver:

“Success for government and not for profit organisations should be measured by how they meet the needs of their constituencies. Tangible objectives must be defined for customers and constituencies. Financial considerations can play an enabling or constraining role, but will rarely be the primary objective”. (Kaplan & Norton, 1996, s. 180)

Quinlivan (2000) menar att på kommunal nivå (local government) är finansiella framgångar en s.k. lead indicator, vilket innebär att den föregår de perspektiv som fångar medborgerliga nyttigheter (prestationer och effekter) som trygghet i city, en fysiskt välplanerad stad, rekreationsmöjligheter, väl underhållna vägar, etc. (Quinlivan, s. 38). Komplexiteten i vissa offentliga verksamheter med sina mängder av olika tjänster gör det svårt att använda styrkortet eftersom detta då kräver separata strategier för var och en av alla de disparata verksamheterna. “Performance management” och “Quality assessment” förbättrar inte i sig själv de offentliga tjänsterna. För att detta skall ske, skriver författaren (ibid s. 40), måste dessa aktiviteter verkligen leda till ett lärande genom att identifiera områden för förbättring och fokusera och prioritera resurser för detta. Organisationen måste därför balansera de ansträngningar som görs för att mäta (i enlighet med sitt styrkort) med de ansträngningar som verkligen görs för att förbättra. Styrkortet är ett medel, inte ett mål i sig.

#### *Erfarenheter från att tillämpa styrkortet – det praktiska genomförandet*

Hur har man tillämpat styrkortsmodellen när det gäller “intangibles”? BSC avser att bl.a. fånga förhållanden och värden som ofta är svåra att uppskatta, kvantifiera och värdera, t.ex. värderingar, engagemang, samarbete, etc. Enligt en del av BSC-litteraturen (t.ex. deKoning, 2004) misslyckas de flesta i denna del av genomförandet eftersom de valda måtten ofta är dåligt kopplade till yttre aspekter (finansiellt/bakåt), de är alltför subjektivt utvalda och/eller snarast visar på den sympati som vissa chefer personligen känner för aktuella grupper av anställda.

En ofta återkommande komponent i moderna styrfilosofier är att ett väl utvecklat system för informationsförsörjning skall synkroniseras med ett därtill avpassat system för belöningar och incitament. Den koppling mellan prestationsmått och belöningssystem som Kaplan och Norton förordar är problematisk. Ett ständigt närvarande hot mot en väl fungerande ekonomistyrning är s.k.

goal corruption (deKoning, 2004; Meyer & Gupta, 1994). Meyer och Gupta (1994) pekar på den tendens som tycks finnas att de prestationsmått mot vilka belöningsystemen korresponderar efter en tid förlorar sin förmåga att separera goda prestationer från mindre goda. En verksamhet behöver inte växa sig speciellt omfattande och komplex innan det blir mycket svårt att nå konsensus om vad som egentligen utmärker goda prestationer. Vissa mått, däribland kvalitetsmått, är dessutom ofta varken stabila över tiden eller konsistenta mot varandra. Eftersom de anställda dessutom lär sig att hantera systemen bakom prestationsmätning och belöningar kommer systemen efter en tid inte att fungera som avsett (se även Pollitt, 1989). I motsats till de mer eller mindre mekaniska prestationsbelöningsystem som i bland diskuteras föreslår författarna att god ekonomisk styrning uppnås genom att inte exakt definiera vad som utmärker en prestationsnorm.

Kohn (1993) resonerar på ett likartat sätt. Belöningar och belöningsystem leder temporärt till följsamhet, men är problematiska i mer komplexa situationer (Kohn, 1993, s. 3):

“ (...) In general, the more cognitive sophistication and open-ended thinking that was required, the worse people performed when working for a reward. Interestingly enough, the researchers themselves were often taken by surprise. They assumed that rewards would produce better work but discovered otherwise.”

Kohn sammanfattar sina iakttagelser (1993, s. 5):

- lön utgör inte en motivationsfaktor
- belöningar bestraffar
- belöningar bryter upp relationer
- belöningar tar inte någon hänsyn till orsaker
- belöningar hindrar risktagande
- belöningar underminerar genuint intresse för arbetet

Trots den uppmärksamhet som bl.a. Fredrick Herzberg (1987) fått för sin forskning om de s.k. hygienfaktorerna (t.ex. administrationen, ledningen och lönen) och motivatorerna (den personliga utvecklingen, arbetet i sig själv och uppmärksamhet) tycks det finnas en betydande diskrepans mellan forskningen om belöningsystem och utformningen av ekonomiska styrsystem.

Det balanserade styrkortet skall fungera dynamiskt, som ett instrument för lärande. Ett belöningsystem kan lätt stelna; de anställda (ut-)värderas utifrån hur väl de utfört mycket konkreta uppgifter eller aktiviteter – något som binder verksamheten vid ett visst synsätt eller en viss teknologi och därför reducerar flexibiliteten. Detta är en aspekt som kan förväntas vara av stor betydelse dels i turbulenta miljöer där organisationen ständigt måste anpassa sig till den tekniska och sociala utvecklingen, dels i sådana sammanhang där en eller flera organisationer måste kunna samarbeta över skilda huvudmannaskap och andra organisationsgränser för att utveckla sitt arbetssätt och därigenom bättre kunna svara mot en avnämargrups förväntningar, t.ex. vid en övergång till ett mer lärande eller processororienterat synsätt.

Griffiths (2003) har intresserat sig för hur introduktionen av balanserade styrkort fungerat inom den offentliga sektorn på Nya Zeeland. Den offentliga sektorn på Nya Zeeland har liksom på så många andra håll i den industrialiserade världen genomgått en omfattande reformprocess när det gäller budgetering och styrning. Tillsammans med minskande statliga anslag har detta inneburit ökad fokus på de offentliga organens förmåga att tillhandahålla överenskomna prestationer så effektivt som möjligt. För att klara av detta har man i stor utsträckning använt sig av managementverktyg från den privata sektorn. I en fallstudie studeras tre offentliga organisationer med avseende på hur de använt styrkortet, framför allt:

- för resultatstyrning (“a performance management system”)

- som ett övergripande ledningssystem ("a strategic management system")
- för extern rapportering ("to discharge external reporting obligations")

Kaplan och Norton (1996) menar att styrkortet inledningsvis kommer att användas till prestationsmätning för att senare utvecklas till att genomföra organisationens strategi. De olika perspektiv, inom vilka mätningarna skall genomföras, skall också väljas så att ett orsak och verkan-samband etableras.

Griffiths (2003, s. 73) slutsatser blir bl.a.:

- Endast i ett av de studerade fallen kunde det konstateras att styrkortet användes till prestationsmätning (och där endast i begränsad utsträckning). Chefer och personal hade inte heller på något systematisk sätt prestationslöner etc. kopplade till styrkortet.
- Inte någon av de studerade organisationerna uppvisade några orsak och verkan-samband mellan perspektiven.
- Inte i något av de studerade fallen användes styrkortet till att utveckla strategisk feedback och lärande.

Av de studerade organisationerna hade inte någon klart uttalade strategier och kopplingen mellan strategi och det årliga reguljära arbetet (annual work program) var inte särskilt väl utvecklat. I dessa organisationer blev införandet av ett styrkort ett slags substitut för processen att utveckla en strategi, en funktion som också Kaplan och Norton (1996) framhåller som speciellt viktig i icke vinstdrivande organisationer som ofta genererar fler projekt och uppslag än vad som är genomförbart. När sedan sådana aktiviteter prioriterats och överenskommit kunde de översättas till olika dokument för ansvar och uppföljning (accountability). Styrkortet användes emellertid inte i sig till att stärka banden mellan den aktuella organisationen och dess intressenter (stakeholders).

Den studie av BSC inom det svenska polisväsendet som Carmona och Grönlund (2003) genomfört visar att man valt en tillämpning som ligger nära intressentmodellen (Rhenman, 1967). Många aspekter på polisarbetet är svåra att mäta eftersom arbetet i hög grad är av preventiv art, innehåller väsentliga inslag av samarbete med andra aktörer och allmänhet och är mångfacetterat. De olika dimensionerna - idag, igår, imorgon - representerades av mål och mått som både ansluter till de önskemål och synpunkter som allmänheten ofta brukar rikta mot polisväsendet och vissa interna processmått (t.ex. att upptäcka onyktra förare - antal utandningsprov per månad, ökad säkerhet i anslutning till och i närheten av krogarna - antal bevakningstimmar/månad). Generellt sett valde man indikatorer som var förhållandevis lätta att mäta och åskådliggöra men som i stället kunde vara svåra att dra slutsatser av och aggregera uppåt i polisorganisationen. Nyanser i de kvalitativa mätetalen kunde suddas ut när mätetalen aggregerades vilket maskerade den information som överordnade enheter kunde vara intresserad av.

På länsnivå såg man en nytta av BSC, framför allt när det gällde planering av verksamheten. På lokal nivå, i det direkta polisarbetet, uppfattades däremot gapet mellan måtten och indikatorerna i BSC och den praktiska verksamheten som så stort att nyttan av BSC uppfattades som begränsad. Den valda tillämpningen av BSC antogs dock kunna fungera legitimerande för polisverksamheten på grund av dess starka medborgarkoppling (Carmona & Grönlund, 2003, s. 1489, Ittner & Larcker, 1998, s. 233).

I en studie inom den svenska sjukvårdssektorn konstaterar Aidemark (2001) att sektorn haft finansiella problem under nästan två decennier. Inledningsvis användes systematiska budgetnedskärningar som huvudsakligt styrmedel men därefter har andra former av styrmedel tillämpats. Transferpriser, activity based costing, process re-engineering och lean production har alla varit aktuella. Dagens mest aktuella styrmedel inom sjukvårdssektorn heter dock "balanced



scorecard". Styrkortet var ursprungligen utformat som ett uppifrån och ner-styrmedel för att koppla långsiktiga finansiella mål till prestationsmål och mått inom fyra perspektiv, konstaterar Aidemark. Genom att hänvisa till arbeten av bl.a. Ouchi (1979) visar Aidemark hur professionella grupper tillägnat sig styrkortet för att tona ner de finansiella kopplingarna och kraven och i stället lyfta fram de professionella och verksamhetsmässiga aspekterna. Styrkortet uppfattades i själva verket som extremt attraktivt för den professionella ledningen inom de medicinska klinikerna. Det gav den professionella ledningen den dubbla rollen som "advokat" för sin klinik och tillskyndare (Widavsky, 1975) av mer resurser i umgänget med den (politiska) nivå som tillhandahåller de finansiella resurserna.

Patienter, de anställda och processperspektivet kompletterar det finansiella perspektivet i Aidemarks undersökning och *balansen* i det tillämpade styrkortet gavs snarare innebörden att perspektiven skall vara välbalanserade ("a network of perspectives in balance", Aidemark, 2001, s. 31). Studien visar bl.a. att flera olika styrmekanismer (byråkratiska och klan, Ouchi, 1979) framgångsrikt kan användas tillsammans för att kompensera för svagheter hos varandra och användas som legitimerande verktyg. På så sätt blir de administrativa styrsystemen av löst kopplad ("loosely coupled") art. Styrkortet gav klinikledningen en möjlighet att kommunicera uppåt (mot den administrativa nivån) och visa hur man vidtagit varje mått och steg för att tillhandahålla den bästa möjliga vården till sina patienter. Aidemark konstaterar (2001, s. 39):

"Measures are powerful tools and in the health care organisation, the clan can measure and it can use that measurement in the new construction of reality".

## DET HORISONTELLA PERSPEKTIVET

Inom detta område finns bara några få artiklar och dessa har oftast antingen fokuserat på den övergripande, statsvetenskapliga, nivån eller på kvalitetsstyrning och kvalitetssäkring.

På högsta nationella nivå betraktas numera regeringen som ett exempel på en myndighet där arbetssättet antas vara kollegialt. Samtidigt innebär uppdelningen i flera departement att ministrarna, var och en, ansvarar för sitt område och inte ingriper i sakfrågor som berör andra departement. Det innebär att s.k. diagonala kontakter inte skall förekomma. Detta är ett förhållande som känns igen även i den internationella forskningen:

"The collegial nature of cabinet is reflected in the convention that ministerial staff should not deal with officials in another department except by means of the ministerial office of that department" (Matheson, 2000, s. 49)

Eftersom allt fler frågor är sektorsövergripande och kräver åtgärder som går utöver de ganska artificiella departements- eller sektorsgränserna anses detta vara ett inbyggt problem i regeringsstrukturen (Painter & Carey, 1979, s.4). I och med ett ökat medborgarfokus, en tilltagande komplexitet och personalens ökade utbildningsnivå (för att hantera en tilltagande osäkerhet) ökar också behovet av interaktioner mellan de olika sektorsområdena. Framgångsrika åtgärder från den politiska nivån och myndigheterna antas också i ganska hög grad vara direkt beroende av förmågan att påverka och övertyga andra organ, enligt ett horisontellt synsätt snarare än genom traditionell ordergivning (Self, 1985, s. 150). De olika departementen kan i så fall samarbeta och dela på fördelarna/vinsterna (Pusey, 1991, s. 140). Ball (1979) fann i sina undersökningar att den allra största och viktigaste delen av kontakterna mellan departementen var informell. Formella centrala styrmekanismer (ofta vertikala) kompletteras med informella och en stor del av den praktiska koordineringen sker informellt ute på fältet, regionalt (Pusey, 1991, s. 104) eller lokalt.

## Processyn

Regeringens krav på produktivitet och effektivitet och medborgarnas krav på tillgänglighet, service och kvalitet ställer nya krav på medborgarfokus och ett aktivt förhållningssätt hos myndigheterna när det gäller samarbetsformer med andra myndigheter, intern organisation och verksamhetsprocesser. Inte minst arbetet mot den s.k. 24-timmarmyndigheten tvingar myndigheterna att betrakta den egna verksamheten och dess tillgänglighet ur allmänhetens synvinkel. Många människor ser inte uppdelningen i olika myndigheter och organisationer som naturlig utan irriteras över de glapp som uppstår när en fråga eller ett ärende plötsligt inte behandlas vidare eftersom frågan överskridit myndighetens formella kompetensområde. En handläggning inom en myndighet kan därför, trots att den tekniskt sett genomförts snabbt och väl, innebära både en välfärd förlust för den enskilde medborgaren och ett slöseri med allmänna medel, om ärendets fortsatta beredning inom en annan myndighet inte fungerar. Stigendal och Johansson skriver (2003, s. 14):

”Ytterligare en viktig aspekt är att en process börjar och slutar utanför den egna verksamheten. Särskild omsorg måste därför ägnas åt gränssnitten. Många processer sträcker sig dessutom över flera myndigheters ansvarsområden – inte minst när man ser dem ur medborgarens perspektiv. Här hjälper processsynsättet till att se och förstå behovet av samverkan mellan myndigheter och över sektorsgränser.”

Att se verksamheten med medborgarens ögon innebär att man fokuserar mot den s.k. huvudprocessen, vilket i många fall innebär den egentliga ärendehantering (den kallas också ibland för kärnprocessen). Denna process kan illustreras som ett flöde som börjar med ett behov eller ett önskemål varefter den egentliga bearbetningen (huvudprocessen) tar vid och sedan avslutas med ett avlämnande till medborgaren (eller kunden, som kan vara en annan organisation, t.o.m. en statlig organisation). Vid sidan av dessa processer kräver verksamheten stödprocesser i form av administrativ service och ledningsprocesser som styr och följer upp verksamheten). (Stigendal & Johansson, 2003, s. 34-35)

En processororientering innebär att hela organisationen inriktas mot att systematiskt tänka i termer av slutanvändare (medborgare eller kund), vilket enligt Stigendal och Johansson innebär att (2003, s. 48):

- verksamhetens processer identifieras och kartläggs
- processerna analyseras och förbättras
- ansvaret för processerna läggs fast
- relevanta mätsystem etableras och används för att styra och ständigt förbättra processerna

För att detta skall fungera krävs i många fall en genomgripande förändring i synen på verksamheten och ansvaret för verksamheten. Det innebär med nödvändighet att den egna verksamheten, funktionen eller kompetensmässiga specialiteten inte får vara basen för uppföljning och belöning i resultatetermer. I stället måste ett helhetsperspektiv anläggas som visar hur den egna verksamheten bidrar till slutresultatet sett genom avnämarens ögon. Avnämarens behov måste tillgodoses och hans eller hennes problem måste lösas vilket innebär att det traditionella hierarkiska synsättet på styrning, från regleringsbrev till resultatredovisning och årsredovisning, här ersätts av ett flödesperspektiv som handlar om hur avnämarens behov och efterfrågan skall kunna tillgodoses på ett bättre sätt.

En processororientering av verksamheten innebär ofta också direkta fysiska förändringar av en arbetsplats. I industriell verksamhet skiljer man huvudsakligen mellan en funktionell layout och en flödesorienterad layout (Lind, 1996, s. 49-51). Vid en funktionell layout samlas enheter med en likartad funktion (t.ex. ett visst slags maskiner) på ett ställe. Detta ger en teknisk förfining och specialisering men leder lätt till samordningsproblem och slöseri (överproduktion). Vid en flödesorienterad layout grupperas enheter med olika funktioner längs en bearbetningslinje (produktflödet). Den verksamhetspräglade fokusering som utmärker en flödesorienterad layout innebär också att organisationsstrukturen utformas så att den relaterar verksamheten till dess

avsnämning (eller kunder) så effektivt som möjligt (Lind, 1996, s. 51). Flödesorientering sammanknippas numera allt starkare med kvalitetsstyrning och kundorientering.

Sedan tidigt på 1980-talet har amerikanska och japanska filosofier och tekniker för flödesorientering och kvalitetsstyrning engagerat många västerländska företagsledare och akademiker. Traditionella hanteringar och styrfilosofier har fått omprövas och nya tänkesätt läras in. Kvalitetskontroll i form av avsyning, som tidigare var vanligt, har alltmer ersatts av nollfelstänkande och total kvalitetsstyrning (TQM). Teoretisk lagerteori präglad av mängdrabatter (EOQ) och (isolerande) buffertlager har alltmer ersatts av logistik av "just-in-time"-tänkande. När japanska produkter på allvar började spridas över världen förundrades många över den höga tekniska standarden och produkternas snabba genomslag på världsmarknaden, men när sedan japanska företag visade att de kunde upprätthålla samma överlägsna kvalitet och produktivitet i sina anläggningar i USA och Europa väcktes ett mycket stort intresse bland akademiker och praktiker. I Sverige fick professor Schonbergers bok "Japansk kvalitet och produktivitet –nio lektioner i enkelhet" stort genomslag och inspirerade många när den släpptes 1983. Boken kan läsas på olika sätt, t.ex. som en presentation av flera viktiga japanska "produktionsteknologier", bl.a.:

- just-in-time
- total quality management
- Kanban (för omedelbar feed-back i verksamheten)

Men boken ger också en filosofisk inblick i ett system där olika inslag samverkar med varandra för att sammantaget ge en god eller överlägsen effekt. Goda effekter uppnås därför i ett system som utmärks av:

- att vara decentraliserat (så att problemlösning avgörs i produktionsprocessen snarare än av en stab),
- omedelbar kommunikation (utan isolerande lager eller tidseftersläpande avsyning i efterhand),
- småskalighet och sparsamhet (ingen funktion får överproducera det som inte absorberas senare i processen),
- att det inte finns något glapp i processerna (en obruten kedja av efterfrågestyrd produktion, s.k. "sugande produktion" (Schonberger, 1983, s. 193), genom hela produktionsprocessen),
- allmän problemlösningsoverhördighet (inte någon uppdelning i olika staber, yrkeskategorier eller på annan grund för att särskilja rätten till att medverka i förbättringsarbetet, dvs. "empowerment"), samt
- konsensus (omfattande problemlösning för att åstadkomma ett snabbt genomförande).

Denna beskrivning fokuserar på incitament snarare än teknik och innehåller mer av generaliserbara erfarenheter när det gäller flödesorientering och kvalitetsarbete.

Medan traditionell västerländsk produktionsteknologi på olika sätt skyddats mot störningar har man i japanska företag försökt bygga in system för ökad känslighet. Genom att lyfta fram och exponera kvalitetsproblemen menar man att det är möjligt att också åtgärda dem omedelbart, på platsen.

Seddon (2003) har försökt att översätta de centrala delarna av Japansk processorienterad produktionstänkande (främst Toyotas "lean production") till offentlig tjänsteproduktion. Genom att systematiskt orientera produktionen mot avsnämningen uppnås enligt Seddon inte bara ökad kvalitet utan också en minskad resursanvändning. Det främsta skälet till detta är att flera av dagens interaktioner mellan en tjänsteproducent och dess interna eller externa kunder innebär återkommande

hanteringar av tidigare ofullständigt utförda tjänster (s.k. failure demand). Dessa bortfaller till stor del vid en övergång till kundorienterad eller s.k. sugande produktion.

### **Kvalitetsfokus**

Morgan och Murgatroyd (1997, s. 5) menar att total quality management innehåller följande viktiga inslag:

- TQM omfattar allt en organisation gör och åstadkommer som avgör dess rykte
- TQM innebär beslutsfattande som baseras på fakta – inte åsikter eller intryck
- "Total quality" omfattar inte bara organisationens slutprodukter utan även det interna arbete som syftar till kontinuerlig kvalitetsförbättring
- TQM bygger på tanken att kvalitet är resultatet av samtliga aktiviteter som sker inom en organisation (alla funktioner och alla anställda omfattas av förbättringsprocessen och organisationen behöver både kvalitetssystem och en kvalitetskultur)
- TQM är ett sätt att leda en organisation så att varje befattning och varje process utförs rätt – första gången och varje gång – och det omfattar alla

Kärnan i ett kvalitetssystem bygger på gränssnittet mellan leverantör och kund/användare, oavsett om denne är extern eller befinner sig inom den egna organisationen. Detta innebär bl.a. att TQM är användarorienterad (user-driven) och utgår från kundens uppfattning snarare än från någon fast befintlig kvalitetsstandard.

Kvalitetsbegreppet är problematiskt och kan definieras utifrån olika aspekter, t.ex. produkten i sig, produktionens krav (att uppfylla specifikationerna), en avvägning mellan priset och produktens egenskaper eller genom att helt utgå från kunden eller konsumentens behov (fitness for purpose view, Morgan & Murgatroyd, 1997, s. 9). När det gäller tjänsteproduktion uppstår uppfattningen om kvalitet i leveransögonblicket, ofta som ett resultat av den direkta interaktionen mellan den som utför tjänsten och de som är mottagare av den. Den direkta bedömningen utgår då från huruvida tjänsten motsvarar de förväntningar som ställts på den på förhand.

TQM innebär en kontinuerlig mobilisering kring kvalitetsarbetet på bred front i organisationen. Detta innebär att många inarbetade uppfattningar om vem som får ta vilka initiativ och har rätt att agera ((... "so that traditional stratification and protocol disappear", Morgan & Murgatroyd, 1997, s. 15) får ge vika eftersom alla måste medverka med hela sin uppfinningsrikedom och förmåga, vilket kräver en långtgående decentralisering. Kulturen i en TQM-organisation utmärks enligt Morgan och Murgatroyd (1997, s. 16) av att:

- innovationsförmågan värderas högt,
- formell status är sekundär i förhållande till bidraget till organisationen och prestationerna,
- ledarskapet är en funktion av agerandet (inte formell position),
- belöningarna är gruppbaseade,
- utveckling, lärande och utbildning (training) är avgörande för organisationens fortbestånd (sustainability), samt
- "empowerment", som är nödvändig för att uppnå organisationens utvecklingsmål, skapar ett klimat av "self-motivation".

"Empowerment" innebär i detta fall att individen skall känna en hög grad av frihet när det gäller att välja hur vissa mål skall uppnås. Det innebär emellertid inte en frihet att själv sätta upp och prioritera bland olika målsättningar.

Högre kvalitet, i enlighet med TQM, uppnås genom att successivt utveckla och förbättra alla de processer (mekanismer där inputs förädlas till outputs) som verksamheten består av. Denna successiva förädling övervakas sedan, mäts och följs noga av väl definierade s.k. processägare som ansvarar för att nödvändiga åtgärder kommer att vidtas. Eftersom de flesta möjligheterna till kvalitetsförbättringar ligger utanför den egna beslutssfären eller arbetsgruppen (Morgan & Murgatroyd, 1997, s. 14) kräver ett angreppssätt enligt TQM att det utvecklas nya former för horisontell samverkan mellan olika funktioner och avdelningar.

### **Kvalitetsstyrning i offentlig sektor**

Går filosofierna bakom kvalitetsstyrning (TQM) överhuvud taget att anpassa till den offentliga sektorn? Den offentliga sektorn innehåller särdrag som kan vara problematiska vid införande av TQM. Ett sådant kulturellt särdrag är att den politiska delen av den skattefinansierade offentliga sektorn till sin natur är framåtblickande (ex ante) snarare än lärande och bakåtblickande (ex post), eftersom det politiska arbetet, dialogen och exponeringen i hög grad handlar om vad man avser att göra snarare än att fokusera på ansvarsuppföljning (Mellempvik *et al*, 1988). Kvalitetsstyrning enligt TQM bygger på en genomgripande och omfattande systematisk uppföljning. Budgetmaximering snarare än prestationer har också historiskt sett varit ett framgångskriterium för stora delar av den offentliga sektorn, även om detta förändrats under senare tids resultatorienterade statliga styrning. Än viktigare är den komplexa målstruktur med många olika intressenter och behov som många offentliga verksamheter måste kunna hantera. Denna osäkerhet balanseras i praktiken inte genom att välja bort vissa aktiviteter eller genom att i olika policydokument rangordna medborgarbehov i viktigare och mindre viktiga behov utan genom myndighetspraxis. Den kundorientering och de successiva förbättringar som TQM syftar till kräver en annan arbetsordning. Morgan och Murgatroyd skriver (1997, s. 51):

“An explicit adoption of TQM would therefore imply a clarification of the “fudge” between management and politics. This would mean a need to declare what programmes are being acted upon or not, which groups are currently being served or not, rather than a continuance of the traditional rhetoric that everything is being done to the best possible extent for all “the voters”. In our view, if politicians are to see the adoption of TQM, they will need to live with the consequences of the empowerment necessary for its managers and work teams.”

Ett annat särdrag inom stora delar av den offentliga sektorn är den professionella tyngd som utmärker verksamheten. Högt utbildade och professionella specialister både förenklar och försvårar administrativ styrning. Förenklingen ligger i att dessa människor ofta styrs av en yrkesetik som gör dem självständiga. De vet själva vad arbetet kräver och känner ansvar för att arbetet blir gjort. Svårigheten ligger i att motivationen att följa organisationens målsättningar många gånger kan vara svagare än motivationen att följa och prestera enligt professionella normer. I vissa fall har också lång utbildning inom fackområdet kommit till på bekostnad av utbildning och träning i arbetsledning och ledarskap vilket kan försvåra de tillämpningar av grupsamverkan som förutsätts i många moderna organisationer (Anthony, 1994, s. 63-64). Professionellt arbete är i hög grad individualistiskt, vilket kan motverka det laterala och tvärfunktionella samarbete som är utmärkande för TQM och resultera i revirtänkande.

## **KOMPLETTERANDE ELLER KONKURRERANDE PERSPEKTIV**

### **Strukturella likheter mellan BSC och TQM**

Det finns likheter mellan t.ex. det balanserade styrkortet och sådan kundorientering som representeras av TQM. I båda fallen betonas att det inte handlar om någon isolerad hantering eller rutin utan de utgör synsätt som omfattande och genomgripande styr organisationen. Den bärande

idén är i båda fallen att synkronisera strategi, vision, operativ verksamhet och de anställda (Hoque, 2003, s 554). Det balanserade styrkortet utgår från företagets vision och strategi och ses som det övergripande kommunikationsmedel som skall medverka till att styra hela organisationen i den önskvärda riktningen. Denna beskrivning återfinns även hos TQM:

“Perhaps the key idea of well-established TQM is to synchronize strategy, vision and operations”. (Morgan & Murgatroyd, 1997, s. 3)

För att en organisation skall genomföra en ändring av sin inriktning krävs tydliga och kraftfulla styråtgärder. Brignall (1992) menar att resultatmått är en nyckelfaktor i detta avseende och att de även spelar en viktig roll för att organisationen uthålligt skall svara mot viktiga förhållanden i sin omvärld, t.ex. kundernas skiftande krav och konkurrenternas agerande. Prestationsmått utgör en länk mellan strategi och agerande (action) (Dixon et al, 1990).

Hoque (2003) menar att varje system för ekonomistyrning som skall verka för att genomföra organisationens strategi, måste uttryckligen också inkludera frågan om hur kvalitetsaspekterna skall inkluderas i styrsystemet. De litteraturstudier som han genomfört uppvisar dock blandade resultat i detta avseende, men de visar att de befintliga systemen för ekonomistyrning inte systematiskt fokuserar på och värderar de faktorer som leder till kvalitet. I stället stödjer systemen kostnads- och produktionsanalyser. Genom att införa balanserade styrkort för att kunna identifiera flerdimensionella finansiella och icke-finansiella indikatorer är det möjligt att koppla dessa till måluppfyllelseanalyser och belöningssystem. Den systematiska uppföljningen hos balanserade styrkort är enligt Hoque källan till denna potential.

“ (...) It is the feedback mechanism that is the success ingredient” (ibid, s. 556).

Hoque (s. 556-557) menar att samtliga fyra dimensioner i det ursprungliga balanserade styrkortet kan bidra till ett effektivt genomförande av TQM-program. Viktiga TQM-relaterade aktiviteter uppvisar en mycket hög grad av symmetri jämfört med innehållet i sina motsvarigheter i de olika dimensionerna i det balanserade styrkortet.

Enligt Weinstein och Castellano (2004) är användningen av balanserade styrkort tillsammans med benchmarking och mål som är svåra att uppnå (s.k. stretch targets) problematisk eftersom de inte kopplas till organisationens/processens egentliga kapacitet. Genom att kartlägga viktiga processer med hjälp av statistisk processtyrning kan arbetet med att formulera mål bli mer ändamålsenligt.

### **Integrerande mekanismer**

TQM innebär ett arbete med ett bredare fokus (a holistic view) än traditionell ekonomistyrning. De kundrelaterade verksamheterna skall sättas i förgrunden snarare än individens eller den enskilda funktionens. På så sätt innebär TQM en integrerande mekanism, som genom de mått och metoder (den teknik) som det balanserade styrkortet erbjuder, successivt kan mäta och övervaka i vad mån de kvalitetsrelaterade målen uppfylls. Detta kan (enligt Hoque, 2003, s. 558) bli speciellt effektivt om man så långt möjligt också integrerar de anställdas intressen med organisationens (goal congruence).

Det som gör balanserade styrkort med en TQM-prägel speciellt effektiva är enligt Hoque den lokala prägel. TQM-arbetet tillvaratar de situationsspecifika erfarenheterna från kunderna och annat operativt arbete som i särskilt hög grad kan påverka organisationens prestationer och vinst. Här befinner sig organisationens ledning eller andra högra chefer alltför långt från händelsernas centrum för att veta hur kunderna reagerar eller vad som hindrar organisationens framåtskridande i kvalitetshänseende.

Det balanserade styrkortet innebär att cheferna i organisationen översätter de egna handlingsprogrammen i sina kundrelationer ("general mission statement on customer service") till specifika mått som verkligen känns angelägna för kunderna. Här måste dock offentliga organisationer arbeta med ett annat och vanligtvis bredare kundbegrepp. (Amaratunga *et al*, 2001, s.183-184.)

I England har delvis nya vägar valts för att modernisera de lokala offentliga organden (local government organizations), efter arbetet med de effektiviseringar som skett inom ramen för oförändrade eller krympande ekonomiska resurser under de senaste 15 åren. Ett s.k. "best value initiative" presenterades 1998 av den brittiska regeringen inom ramen för dokumentet "Modern Local Government: In Touch with the People" (McAdam & Walker, 2003, s 874). Avsikten var att använda medel och metoder från näringslivet (som t.ex. "Business Excellence Model, Balanced Scorecard och TQM) för att successivt förbättra den offentliga servicen och samtidigt utnyttja resurserna bättre.

I fyra fallstudier av lokal offentlig tjänsteproduktion i England har McAdam och Walker (2003) studerat hur balanced scorecard använts tillsammans med mer TQM-baserade synsätt som medel i "best value"-arbetet. En viktig del i arbetet med att skapa "best value" är att tillämpa metoder som medger direkta jämförelser av servicestandarder, metoder och framgångskriterier, genom att tillämpa t.ex. benchmarking, "Business Excellence Method" (BEM), "Charter Mark", ISO 9000 och "Investors in People" (McAdam & Walker, 2003, s. 875). BEM är en metod för självvärdering och pekar på (väcker frågor) om möjligheter till förbättringar, medan de andra metoderna är lösningsorienterade genom att peka ut områden och aspekter för närmare studier och åtgärder.

Sedan 2001 har användningen av balanced scorecards av den brittiska regeringen pekats ut som ett viktigt administrativt instrument för den offentliga sektorns kvalitetssträvanden, trots den medvetenhet som funnits om att den offentliga sektorns komplexa kund- och intressentstruktur kan leda till förenklingar i tillämpningarna. Fördelarna har ansetts ligga i att styrkortet tvingar fram prioriteringar och klarhet i de svåra avvägningar som måste göras mellan många och rivaliserande mål, samtidigt som styrkortet i kombination med kvalitetsarbetet ges en lokal förankring (här har tidigare försök med målstyrning visat sig fungera dåligt p.g.a. alltför många mål – "informations and initiative overload"). McAdam och Walker (2003, s. 890) skriver:

" (...) Development of BSCs down to service level is essential if Best Value objectives are to be met. The 'upwards' and 'downwards' linking of objectives within the organization is crucial to the success of the involving management and employees in best value."

Mål och mått formulerades under styrkortets tidiga tillämpningar också på ett funktionsövergripande sätt för att motverka den konserverande professionella "silo-kulturen". De problem som man upplevde med dataförsörjningen löstes med tiden med hjälp av de insamlingsmetoder som sammankopplas med kvalitetsarbetet (benchmarking, intressentundersökningar och undersökningar riktade till speciella fokusgrupper).

Kombinationen av BSC och det kund- och medborgarfokus som impliceras i arbetet med "Best Value" fungerade överlag väl enligt denna studie (se även de erfarenheter från den kommunala sektorn i Sverige som redovisas i en bilaga till denna rapport). Genom att betona styrkortets användning som kommunikationsmedel, inte kontrollinstrument, och genom att arbeta med konsensus, flexibilitet och frånvaro av byråkrati uppnåddes både ökad kundfokusering och en utvecklad strategisk planering. Kvalitetssystemets informationsförsörjning, genom den systematiska erfarenhetsåterföring från allmänheten och kunderna som kom att användas (McAdam & Walker, 2003, s. 889), i kombination med styrkortets koppling till systemen för ledning och styrning visade sig speciellt lyckosam.

### **Dissonanta mekanismer**

Det balanserade styrkortet i sin ursprungliga form har ett tydligt uppifrån- och nerperspektiv. Visionen skall identifieras och formuleras av företagsledningen som sedan skall genomföra strategin på ett sätt som anpassar organisationen efter ledningens riktningssignaler. Process- och kundorientering utgår från lokala förhållanden och förutsätter lokal handlingskraft. Detta innebär att det finns inbyggda motsättningar när det gäller förutsättningarna för att arbeta enligt de båda styrperspektiven. Ett annat problem när det gäller att arbeta enligt de båda perspektiven är tidsperspektivet. Det balanserade styrkortet utgår från beslut som skall vara vägledande en tid framåt när det gäller val av mått och mätetal. Flödesorientering och kvalitetsfokus (TQM) innebär en organisation i ständig förändring. Lokal problemlösning kräver också en öppenhet och beredskap för ständiga anpassningar och nya uttrycksformer vilket kan hämmas av fastlagda (konserverande) mått och mätetal.

Frågan om de båda perspektiven för den ekonomiska styrningen samverkar eller står i strid med varandra kan i stort härledas till olikheter i syn på effektivitet. Är det regeringens och dess stabsorgans syn på effektivitet som skall vara tongivande eller är det medborgarnas? Det är naturligtvis omöjligt att svara på denna fråga men myndigheternas ledning måste likväl hantera den. Inom organisationsforskningen finns en inriktning som uppmärksammar problem hos organisationer som måste verka i flera dimensioner. Sådan verksamhet bedrivs t.ex. i en s.k. matrisorganisation där medarbetarna måste arbeta i två ordervägar, vanligtvis med två chefer. Denna typ av verksamhet riskerar emellertid att råka ut för att antal dysfunktionella tillstånd (s.k. matrix pathologies, Davis & Lawrence, 1977, s. 129 ff). Exempel på sådana dysfunktioner kan vara:

- en intern maktkamp
- gruppbildning
- att balansen mellan perspektiven inte kan upprätthållas under ekonomisk tillbakagång
- en alltför omfattande administration
- brist på beslutskapacitet

Dessa tillstånd innebär att organisationen inte fungerar optimalt, beroende på att olika intressen och krafter rubbar den känsliga balansen mellan de olika perspektiven. Någon form av administrativ intervention behövs då vanligtvis för att styra upp situationen.

En något mindre rationalistisk lösning anvisar Brignall och Modell (2000). Genom att tillämpa en mer eller mindre aktiv särkoppling kan organisationens ledning balansera olika, och sinsemellan oförenliga, krav på redovisningsmått (resultatmått) för att upprätthålla stabiliteten i sin organisation. För vissa ändamål och i vissa sammanhang används då finansiella resultatmått och i andra sammanhang verksamhetsmässiga resultatmått, beroende på bl.a. den aktuella partens förhandlingsstyrka, vad man känner sympati för och vad som antas vara ändamålsenligt.

### **SLUTSATSER**

När det balanserade styrkortet först presenterades betonades att styrmetoden i huvudsak var ett instrument för att genomföra organisationens vision och strategi, inte för löpande styrning. Styrkortet innehåller dock inslag som i teorin kan kombineras med styrning enligt det horisontella perspektivet. Styrkortets ursprungliga fyra perspektiv har kopplingar till frågor om värdeskapande, men framför allt finns starka och tydliga beröringspunkter mellan det horisontella kvalitetsarbetet och styrkortets processperspektiv (vad måste vi bli bra på?), förnyelse- och utvecklingsperspektiv (hur kan vi fortsätta att förbättra oss i framtiden?) och kundperspektiv (hur uppfattar kunden oss?). Det finns exempel på verkliga situationer där kombinationen av det balanserade styrkortet och kvalitetsarbete



sågs fungera bra (i en bilaga till denna rapport redovisas även sådana erfarenheter, främst från den kommunala sektorn i Sverige). Där har metoder och rutiner introducerats för att försörja organisationen med innehållslig, verksamhetsmässig, information som tidigare antingen:

- samlats in på lokal nivå men sannolikt inte föranlett några förändringar, eftersom den inte passat in i något befintligt styrsystem (t.ex. användning av kundenkäter), eller
- inte intresserat organisationens ledning eftersom den är av lokal karaktär och svår att aggregera.

Avsikten med allt kvalitetsarbete och medborgarfokus, dvs. styrning enligt den horisontella dimensionen, är att det skall leda till förbättringar. Inom den privata sektorn är detta inte problematiskt. Om förbättringarna också leder till fördyringar, men kunderna är villiga att betala för varan eller tjänsten, så genomförs förändringen. Offentliga skattefinansierade organisationer har dock andra svårigheter att successivt utveckla sin verksamhet. För det första är, trots intentionerna bakom mål- och resultatstyrningen, mål och medel förhållandevis sammanvävda vilket gör dessa organisationer mindre fria att successivt och på egen hand förändra sitt tjänsteutbud. För det andra har det ansetts svårt att höja produktiviteten på offentliga tjänster vilket gör att kvalitetshöjningar kopplats samman med ständigt ökade tillskott av skattemedel. Enligt företrädarna för processororientering av japansk modell är detta dock inte nödvändigt. En systematisk process- och kundorientering som löpande eliminerar fel i produktionen kan både leda till ökad kundupplevd kvalitet och successiva besparingar. Detta underlättas i särskild hög grad om också administrationen kopplas till de aktiviteter som syftar till att öka värdet för avnämarna snarare än till den vertikala rapporteringen (Seddon, 2003).

Det balanserade styrkortet är i hög grad ett öppet koncept. I dag är det nog inte längre möjligt att i strikt mening inventera spridningen av balanserade styrkort inom den svenska statsförvaltningen. I takt med att myndigheterna blivit förtroagna med styrkortet lär de sig också att tillämpa det på ett mer individualistiskt och situationsanpassat sätt.

Slutsatserna av detta blir:

- balanserade styrkort och processororientering går att kombinera i offentlig verksamhet; i båda fallen tillförs organisationen värdefull verksamhetsmässig information på ett systematiskt sätt
- beroende på verksamhetens art kommer de båda styrfilosofierna i samverkan att naturligen få olika vikt
- lokal medborgarorienterad tjänsteproduktion med förhållandevis få mål och mått bör lägga större vikt vid processororientering (och kvalitetsstyrning)
- central myndighetsverksamhet av policyutvecklande karaktär bör lägga större vikt vid det balanserade styrkortet på grund av dess förmåga att kommunicera visioner, strategier och flera mål enligt ett hierarkiskt perspektiv

## LITTERATUR

Aidemark, L-G. (2001) The Meaning of Balanced Scorecards in the Health Care Organisation, *Financial Accountability & Management*, Vol. 17, No. 1, February, pp. 23 – 40.

Amaratunga, D., Baldry, D. & Sarshar, M. (2001) Process Improvement Through Performance Measurement: The Balanced Scorecard Methodology, *Work Study*, Vol. 50, No. 5, pp. 179-188.

Anthony, R.D. (1994) *Management Control in Nonprofit Organizations*, 5<sup>th</sup> ed, Burr. Ridge. Ill., Irwin.

Ax, C. & Björnenak, T. (2005) Bundling and diffusion of management accounting innovations – the case of the balanced scorecard in Sweden, *Management Accounting Research*, Vol.16, No. 1, pp. 1-20.

Ball, D., (1979) Australian Defence Decision Making: Actors and Process, *Politics* Vol. 24, No.2, pp. 183-197.

Banker, R.D. & Batar, S.M. (1987) Accounting for Labor Productivity in Manufacturing Operations: An Application (I: Bruns, W.J. Jr & Kaplan, R.S. (eds) *Accounting and Management . Field Study Perspectives*: Boston: Harvard Business School Press, pp. 169-203).

Bourguignon, A., Malleret, V. & Nörreklit, H. (2004) The American balanced scorecard versus the French Tableau de Bord: the ideological dimension, *Management Accounting Research*, Vol. 15, pp. 107-134.

Bovaird, T. G. & Martin, S. (1988) Performance Measurement in urban economic department. *Public Money & Management*, Vol. 8, No. 4, pp. 17-22.

Brignall, T.J. (1992) Performance Measurement Systems as Change Agents: A Case for Further Research, *Warwick Business School Research Papers*, No 72, Warwick, Warwick Business, School Research Bureau.

Brignall, T.J. & Modell, S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector”, *Management Accounting Research*, Vol. 11, pp. 281- 306.

Carmona, S. & Grönlund, A. (2003) Measures vs actions; the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement, *International Journal of Operations & production Management*, Vol. 23, pp. 1475-1496.

deKoning, G.M.J. (2004) Making the Balanced Scorecard Work (Part 1) The Key elements many companies overlook, *The Gallup Management Journal*, July.

Davis, S.M. & Lawrence, P.R. (1977) *Matrix*, Sydney, Addison-Wesley Publ. Co.

Dixon, J.R., Nanni, A.J. & Vollman, T.E. (1990) *The New Performance Challenge: Measuring Operations for World Class Competition*, Homewood, IL, Business One Irwin.

Dunsire, A. (1978) *Control in a Bureaucracy*, Oxford, Martin Robertson.

Epstein, M.J. & Manzoni, F. (1997) The Balanced Scorecard and Tableau de Bord. Translating strategy into action, *Official Magazine of Institute of Management Accountants*, Aug. -97, Vol. 79, No. 2, pp. 28-36.

- ESV (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram. Ekonomistyrningsverkets stöd till myndigheter och Regeringskansliet*, Stockholm, Ekonomistyrningsverket.
- Fisher, J. (1992) Use of Nonfinancial Performance Measures, *Journal of Cost Management for the Manufacturing Industry*, Spring, pp. 31-38.
- Gardner, D. (1999) Performance measurement, in Wilson, J. (ed.) *Financial Management for the Public Services*. Buckingham, Open University Press.
- Griffiths, J. (2003) Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 62, No 4, pp. 70 – 79, December.
- Gummesson, E. (1990) *Yuppiesnusk eller ledarskapets förnyelse*, Kristianstad, SNS Förlag.
- Hedberg, B. & Jönsson, S. (1978) Designing Semi-Confusing Information Systems for Organisations in Changing Environments, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 3, No. 1, pp. 47-64.
- Hertog, J.F. (1978) The Role of Information and Control Systems in the Process of Organizational Renewal: A Roadblock or Road Bridge? *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 3, No.1, pp. 29-45.
- Herzberg, F. (1987) One More Time: How Do You Motivate Employees? *Harvard Business Review*, No. 5, pp. 109-120.
- Hood, C. (1995) The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No 2/3, pp. 93-109.
- Hopper, T., Kirkham, L., Scapens, R.W. & Turley, S. (1992) Does financial accounting dominate management accounting – a research note, *Management Accounting Research*, Vol. 3, pp. 307-311.
- Hopwood, A.G., (1996) Looking Across Rather Than Up And Down: On The Need To Explore The Lateral Processing On Information, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 21. No 6, pp. 589-590.
- Hoque, Z. (2003) Total Quality Management and the Balanced Scorecard Approach: A Critical Analysis of their Potential Relationships and Directions for Research, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 14, pp. 553-566.
- Ittner, C.D. & Larcker, D.F. (1998) Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications, *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 10, pp. 205-38.
- Johnson, H.T. (1990) Performance Measurement for Competitive Excellence (I: Kaplan, R.S. (ed.) *Measures for Manufacturing Excellence*, Boston: Harvard Business School Press, pp. 63-89).
- Johnson, H.T. (1992) *Relevance Regained- From Top Down Control to Bottom Up Empowerment*, New York: The Free Press.
- Justitiedepartementet (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*, Stockholm, Justitiedepartementet.
- Kaplan, R.S. (1991) New Systems for Measurement and Control, *The Engineering Economist*, Vol.36, No. 3, pp. 201-218.

- Kaplan, R.S. & Norton, D. (1992) The Balanced Scorecard: Measures that drive performance, *Harvard Business Review*, January-February, pp. 71-79.
- Kaplan, R.S. & Norton, D. (1993) Putting the Balanced Scorecard to Work, *Harvard Business Review*, September-October, pp. 134 – 142.
- Kaplan, R.S. & Norton, D. (1996) *The Balanced Scorecard - Translating Strategy into Action*, Boston, Harvard Business School Press.
- Kaplan, R.S. & Norton, D. (2001) *The Strategy-focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Boston, Harvard Business School Press.
- Kohn, A. (1993) Why Incentive Plans Cannot Work, *Harvard Business Review*, September-October (reprint), pp. 1-7.
- Lawrence, S. & Sharma, U. (2002) Commodification of Education and Academic Labour – Using the Balanced Scorecard in a University Setting, *Critical Perspectives on Accounting*, No 13, pp. 661- 677.
- Lind, J. (1996) *Ekonomistyrning och verksamhet i utveckling*, Uppsala, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Lindström, S. (1997) "Att kunna hålla de andra krafterna stånge – en redogörelse för den svenska statliga resultatstyrningens framväxt" (Ur förvaltningspolitiska kommissionens rapport SOU 1997:15).
- Lynch, R.L. & Cross, K.F. (1995) *Measure Up!* Cambridge, Blackwell Publ.
- Maskell, B.H. (1992) Performance Measurement for World Class Manufacturing, *Corporate Controller*, Jan-Feb., pp. 44-48.
- Matheson, C. (2000) Policy Formulation in Australian Government: Vertical and Horizontal Axes, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59, No. 2, pp. 44-55.
- McAdam, R. & Walker, T. (2003) An Inquiry into Balanced Scorecards Within Best Value Implementation in UK Local Government, *Public Administration*, Vol. 81, No. 4, pp. 873-892.
- Mellemvik, F., Monsen, N. & Olson, O. (1988) Functions of accounting – a discussion, *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 4, Nr. 3-4, pp. 101-119.
- Meyer, M.W. & Gupta, V. (1994) The Performance paradox, *Research in Organizational Behavior*, Vol. 16, pp. 309-369.
- Morgan, C. Murgatroyd, S. (1994) *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, Philadelphia, Buckingham, Open University Press.
- Nörreklit, H. (2000) The Balance on the Balanced Scorecard – A Critical Analysis of Some of Its Assumptions, *Management Accounting Research*, Vol. 11, No. 1, pp. 65-88.
- Olve, N-O., Roy, J. & Wetter, M. (1999) *Balanced Scorecard I svensk praktik*, Kristianstad, Liber.
- Ouchi, W. (1979) A Conceptual Framework for Design of Organizational Control Mechanisms, *Management Science*, Vol. 25, No. 9, pp. 129-41.

- Page, EC. (1985) *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- Painter, M. & Carey, B (1979) *Politics Between Departments: The Fragmentation of Executive Control in Australian Government*, St Lucia, University of Queensland Press.
- Piotrowski, S. & Rosenbloom, D. (2002) Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information, *Public Administration Review*, November-December, Vol. 62, No. 6, pp. 643- 657.
- Pollitt, C. (1989) Performance indicators in the longer term, *Public money & Management*, Autumn 1989, pp. 51-55.
- Pusey, M. (1991) *Economic Rationalism in Canberra: A Nation Building State Changes Its Mind*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Quinlivan, D. (2000) Rescaling the Balanced Scorecard for Local Government, *Australian Journal of Public Administration*, December, Vol. 59, No. 4, pp. 36-41.
- Rhenman, E. (1967) *Företagsdemokrati och företagsorganisation: om organisationsteorins tillämpbarhet I debatten om arbetslivets demokratisering*, Stockholm, Norstedt.
- Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål*, Lund, Studentlitteratur.
- Schiller, S. (1987) *Redovisningssystem – användning och utveckling*, Göteborg, BAS.
- Schonberger, R. (1983) *Japansk kvalitet och produktivitet: Nio lektioner i enkelhet*, Lund, Liber.
- Seddon, J. (2003) *Freedom from Command and Control – a better way to make work work*, Buckingham, Vanguard Education Ltd.
- Self, P. (1985) *Political Theories of Modern Government: Its Role and Reform*, London, Allen & Unwin.
- SOU 1985:40 *Verksledningskommitténs slutbetänkande* (Daniel Tarschys reservation, s. 218-225).
- Statskontoret (1979) *Samarbete mellan myndigheter – begrepp och exempel* (Dnr:350/79-5).
- Stigendal, L. & Johansson, T. (2003) *Processorientering i staten –en studie av hur statliga myndigheter arbetar med processorientering av verksamheten*, Stockholm, Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR).
- Thorén, B. (1995) *Användning av information vid ekonomisk styrning – månadsrapporter och andra informationskällor*, Stockholm, EFI.
- Weinstein, L.B. & Castellano, J.F. (2004) Scorecard support, *CMA Management*, April, pp. 18-23.
- Wildavsky, A. (2001) *The New Politics of the Budgetary Process*, Toronto-Boston, Little Brown & Co.
- Vosselman, E.G.J. (2002) Towards Horizontal Archetypes of Management Control: A Transaction Cost Economics, *Management Accounting Research*, Vol.13, No. 1, pp. 131-148.
- Östman, L. (1977) *Styrning med redovisningsmått – En studie av resultat- och räntabilitetsmått användning i divisionaliserade företag*, Stockholm, EFI.

## Bilaga

### PRAKTISKA ERFARENHETER AV ATT ANVÄNDA DET BALANSERADE STYRKORTET

I denna bilaga presenteras ett urval av de erfarenheter som gjorts av att använda det balanserade styrkortet inom den offentliga sektorn i Sverige. Materialet i denna del är till skillnad från texten i huvudrapporten av mer praktisk art och/eller till stora delar skrivet av myndigheter eller intresseorganisationer.

#### Erfarenheter från landstingssektorn

I en rapport från år 2000 redovisar Andersson, Persson och Ramberg (från KEFU vid Lunds universitet) erfarenheterna från tolv separata projekt som syftat till att införa balanserade styrkort inom olika landstinganknutna organisationer i Region Skåne. Arbetet initierades som ett utvecklingsprogram för Region Skånes ekonomer under åren 1998-1999 i syfte att pröva potentialen hos styrmodellen Balanced Scorecard inom landstingskommunal verksamhet. Rapporten (KEFU 2000:2) sammanfattar och reflekterar över några av de lärdomar som projekten genererade. Eftersom projekten ännu inte vid avrapporteringstillfället hunnit speciellt långt i genomförandet fokuseras på aspekter som handlar om arbetets initiering, val av arbetsform och styrkortets (preliminära) utformning. I vissa fall hade den aktuella verksamheten tidigare erfarenheter av beslätade administrativa utvecklingsprojekt som t.ex. arbete med kvalitetscertifiering.

I rapporten konstaterar författarna att det balanserade styrkortet måste betraktas som ett flexibelt, för att inte säga töjbart, verktyg där man principiellt kan tänka sig två alternativa användningsområden: för central prioritering och/eller för lokal verksamhetsutveckling. Försöksverksamheten uppvisade en betydande mångfald när det gäller verksamhetens art, medarbetarnas förkunskaper, samverkan med andra administrativa verktyg, mm vilket gör att man är mycket försiktig med att identifiera mönster och dra slutsatser. Författarna redovisar ändå bl.a. följande iakttagelser:

- Man ser det som viktigt att tidigt skaffa sig en bild av hur långt den aktuella organisationen har kommit beträffande förändringsarbete och verksamhetsstyrning, samt att undersöka organisationens intresse och inställning till projektet, inte minst eftersom det är verksamheten som "äger" projektet och arbetsgruppen måste skapa förtroende (ibid, s. 24).
- Ett balanserat styrkort skall inte ses som ett kontrollinstrument utan som något som hjälper till att förbättra och förändra, både för den anställdes egen del och för verksamhetens del (ibid. s. 24).
- Det är svårt att finna de styrtal som verkligen är relevanta, är möjliga att mäta och följa upp och som visar att organisationen är i balans (ibid. s. 25).
- I de fall man startat förändringsarbetet i en mindre enhet inom en större verksamhet bör man vara klar över risken att den vision som tas fram kanske inte passar för, och kan överföras på, den större verksamheten (ibid. s. 31).
- Att beskriva den interna processen är mycket viktigt för att kunna uppmärksamma flaskhalsar och för att kunna göra kostnadsberäkningar (ibid. s. 31).
- Vårdpersonalen uttrycker i vissa fall en oro för att administrationen av ett nytt styrinstrument (styrkortet) kan ta alltför mycket tid (ibid. s. 38-39).
- Processen med att genomföra ett balanserat styrkort upplevs av vissa som lika viktig som slutresultatet (ibid. s. 48).
- Eldsjälar och drivande personer (inte minst bland cheferna) är viktiga för ett lyckat förändringsarbete (ibid. s. 54).
- Det balanserade styrkortet är pedagogiskt lätt att "sälja in" men kräver ändå mycket arbete för ett lyckat genomförande (ibid. s. 54-62).

Sammantaget konstaterar forskarna att elva av de tolv projekt som ingick i studien verkligen också kom att utveckla någon form av balanserat styrkort. I fyra av de elva projekten drevs utvecklingsarbetet i huvudsak av den externa projektgruppen. I de övriga sju projekten drevs arbetet i huvudsak av den medverkande organisationen själv.

Norton & Kaplans ursprungliga fyra perspektiv kompletteras ofta med ett femte, medarbetarperspektiv, i svenska tillämpningar. I undersökningen visade det sig dock att det var lika vanligt med fyra som fem perspektiv. Kundperspektivet ersätts vanligtvis av ett medborgarperspektiv. De mått som arbetades fram ses i vissa fall som *inte färdigutvecklade* utan snarare som en inventering av möjliga mått, förslag på mått eller en önskad beskrivning av vad måtten skall förmedla, som t.ex. personalomsättning, olika väntetider och sjukfrånvaro. Ibland är framgångsfaktorerna och måtten snarlika eller likadana (ibid. s. 82-83).

### **Erfarenheter från den primärkommunala sektorn**

Samtliga svenska kommuner bjöds 1996 in till ett utvecklingsprojekt om Balanced scorecard av Svenska kommunförbundet. Flera kommuner visade intresse för samarbetet som bl.a. resulterade i boken "Konsten att styra" som innehåller resonemang om modellen och processerna i det balanserade styrkortet samt förmedlar vissa erfarenheter från utvecklingsarbetet i två svenska kommuner. Detta tidiga arbete resulterade också i att det utvecklades en (?) kommunal praxis kring det balanserade styrkortet, att nätverk bildades och att man startade utbildning kring dessa frågor, bl.a. riktade till projekt- och handledare.

I boken "Dialog och process – Centrala delar i konsten att styra" (Melbi & Sande, 2001) förmedlar Svenska kommunförbundet erfarenheter från fem kommuners arbete med att införa och tillämpa det balanserade styrkortet. De aktuella kommunerna är Göteborgs stad, Helsingborgs stad, Uddevalla kommun, Nora kommun och Tierps kommun. Dessa erfarenheter skiljer sig i många avseenden och några intressanta iakttagelser från främst Göteborg och Helsingborg presenteras nedan. Dessa båda kommuner har erfarenheter som är speciellt intressanta med tanke på syftet med denna skrift. Förutom de kommunala erfarenheterna innehåller också boken vissa iakttagelser av övergripande art om det balanserade styrkortet som tolkas och förmedlas av författarna.

#### *Balanserat styrkort i Göteborgs stad*

Göteborgs stad bedriver sedan flera år ett omfattande arbete med att genomföra kvalitetsundersökningar/-mätningar av sin verksamhet. Invånarna får sätta betyg på grundskola, äldreomsorg, förskola, mm. Genom att göra informationen lättillgänglig för kommuninvånarna menar man att de lättare skall kunna jämföra, påverka och välja bland de tjänster som erbjuds. Hur medborgarna upplever och värderar dessa tjänster skall sedan vara vägledande i det kommunala förbättringsarbetet (Melbi & Sande, 2001, s. 6).

Göran Johansson (s), kommunstyrelsens ordförande, menar att anslagssystemet har satt alltför stor prägel på ekonomistyrningen i Göteborg (ibid, s. 7). Genom att utgå från benchmarking ville man lära från andra för att finna ett sätt att beskriva kommunens verksamheter. Arbetet med det balanserade styrkortet skapade bättre förutsättningar för att kunna sätta kommuninnevånarna i fokus. Detta arbetssätt, menade man, bygger på diskussioner och utbyte av kunskap mellan enheter, grupper och personer på ett sätt som leder till utveckling och nytänkande och skapar en lärande organisation.

Göteborgs stad valde att arbeta med arbetsgrupper från olika stadsdelar. Det huvudsakliga utvecklingsarbetet började inom skola och äldreomsorg för att sedan spridas till att omfatta arbetsgrupper från samtliga verksamhetstyper. Den största uppgiften för

arbetslagen/projektgrupperna, ansåg man, var att formulera verksamheten med utgångspunkt från medborgarnas uppdrag och de behov som medborgarna upplever. Genom att all information från styrkorten läggs ut på Internet, och på så vis blir tillgänglig för alla, får medborgarna en god insyn i verksamheten (ibid, s. 9).

#### *Balanserat styrkort i Helsingborgs stad*

Helsingborgs Stad har tidiga erfarenheter från att införa det man kallar en "Balanserad helhetsstyrning" i samtliga nämnder och förvaltningar. Erfarenheterna från detta arbete var inte positiva eftersom man menar att den valda ansatsen var alltför teoretisk. Diskussionerna om balanserad styrning, verksamhetsstyrning, hinder och effektivitet fortsatte dock och skapade en god grund för det fortsatta förnyelsearbetet. Man ville enas om en gemensam begreppsapparat och ta ett nytt grepp om mål och utvärdering. Politikerna efterfrågade kvalitetsbilder av verksamheten. Med hjälp av styrkorten menar man att man skapade ett gemensamt språk mellan förtroendevalda och tjänstemän som höjer kvaliteten på den politiska dialogen. Styrkorten gör det också lättare att kommunicera med medborgarna om verksamhetens innehåll och kvalitet (ibid, s. 12).

Denna nya form av verksamhetsstyrning ställer också nya krav på kommunens ledare. De nya ledarna måste vara kommunikativa och måste kunna lyssna, oavsett om man är politiker eller tjänsteman. Man anser också att det inte längre är möjligt att styra dagens organisationer hierarkiskt eftersom det är viktigt att samtliga människors resurser måste kunna användas i förnyelsearbetet. Ledarskapet måste därför präglas av att det faktiskt är tillåtet för medarbetarna att agera själva. Ledarna skall numera i huvudsak ge de yttre ramarna och ange begränsningarna och skall inte gå in och styra i detaljerna. Detta leder till en professionalisering av medarbetarna, de får ett gemensamt språk som underlättar dialogen (ibid. s. 13).

Det finns alltid en risk att man utvecklar orealistiska förväntningar på vad olika styrverktyg kan förmå. Ekonomisk information, som rör finansiella förhållanden eller själva verksamheten, är värdefull men måste kompletteras med gynnsamma omständigheter för att verksamheten skall utvecklas på ett bra sätt. En sådan omständighet är en levande och god dialog på arbetsplatsen.

#### *Kommunförbundets dialogprojekt*

Kommunförbundet konstaterade att många kommuner varit framgångsrika i arbetet med att införa det balanserade styrkortet men att man nu söker andra vägar att skapa engagemang för nya arbetssätt i kommunerna. År 2002 startade Svenska kommunförbundet ett s.k. dialogprojekt som ett sätt att skapa förståelse, delaktighet och engagemang när kommunerna vill genomföra stora förändringar. Ledande politiker och tjänstemän från fem kommuner träffades regelbundet under ett års tid för att tillsammans utveckla sin förmåga att föra dialog och skapa kreativitet. Ett sådant resonemang fördes i Tierps kommun (Per Nordenstam, från Tierps kommun, i Bergqvist Månsson & Sande, 2003, s. 14):

"Om man nu vill att människor ska arbeta efter en vision kan man inte samtidigt ha stämpelklockor, säger han. Det ger ju budskapet att ledningen vill kontrollera sin personal. Att arbeta utifrån en vision måste i stället bygga på ansvar."

En fungerande dialog bygger i hög grad på att samtliga möten i den kommunala organisationen förs i en anda av aktivt lyssnande, att man inte är stressad eller frånvarande när en medarbetare kommer och lägger fram ett problem (ibid, s. 16). Man skall kunna möta varandra mer rakt på sak utan hierarkiska positioner för att utveckla kvaliteten i det kommunala arbetet. Det interna arbetet, i personalgrupperna, inom kommunen måste dock fungera först. Det är inte möjligt att få ett styrkort (eller något annat verktyg) att fungera om människor är alltför upptagna av sina interna relationer. Först därefter går det att få ett bra resultat (ibid. s. 52). Det balanserade styrkortet har dock hjälpt till



genom att man ställer brukarna och deras behov och önskemål i fokus. Härigenom kan man komma fram till vad som är de viktigaste uppgifterna för arbetsgruppen och vilka åtgärder som man måste göra för att sköta sin uppgift. I t.ex. Skara kommun utgår numera även kommunstyrelsen i sitt budgetarbete från det balanserade styrkortet och diskussionerna om riktningen, vart politikerna vill nå och vilka faktorer i omvärlden som påverkar dessa ambitioner stöds av styrkortet (ibid. s. 40).

### **Erfarenheter från den statliga sektorn**

De statliga myndigheterna visade tidigt ett stort intresse för det balanserade styrkortet och Ekonomistyrningsverket gav år 2000 ut en lättillgänglig handledning (Styrkortet i praktiken, 2000) med en presentation av idéerna bakom styrkortet samt exempel på hur fem myndigheter (Kammarkollegiet, Polisen i Nyköping, Statens pensionsverk (SPV), Ekobrottsmyndigheten och Lantmäteriet) valt att tillämpa det.

Redan valet av benämning skiljer sig mellan myndigheterna. I några fall har man valt att använda det engelska begreppet medan andra myndigheter använder svenska begrepp. Skriften innehåller en genomgång av hur de aktuella myndigheterna har tolkat och tillämpat delarna i styrkortsmodellen, dvs. vision, strategi, fokusområden, framgångsfaktorer, mått och målvärden och handlingsplaner.

I en jämförelse med t.ex. erfarenheterna från den kommunala sektorn (se ovan) märker man omedelbart att de statliga myndigheternas tillämpningar i högre grad är redovisningstekniska än de kommunala, som har en tydligare koppling till kommunmedborgarna. De statliga myndigheterna utgår ofta från formella styrdokument som regleringsbrev och uppdrag på avdelnings/enhetsnivå. I ESV:s skrift diskuteras också val av locus för styrkortet. Är styrkortet ett instrument för den allra högsta ledningen eller ett mer demokratiskt instrument som bygger på medinflytande för personalen och ett mer decentraliserat beslutsfattande? Här konstaterar ESV att bland de fem myndigheter som ingår i redovisningen finns exempel på alla varianter. I ett fall görs endast ett centralt styrkort för hela myndigheten medan en annan myndighet i första hand använder styrkortet på den lägsta nivån (ibid, s. 48). Bland de fem myndigheterna är det vanligast att sammanställningen av informationen i styrkortet ligger lokalt, på den enhet som styrkortet avser (ibid, s. 60). Uppföljningen av informationen sker sedan varje kvartal, månad eller vecka med hjälp av enkla standardprogram som Word eller Excel (ibid, s. 61-69).

I ESV:s skrift ersätts det ursprungliga styrkortets kundfokus av ett fokusområde för relationer och det ekonomiska/finansiella fokusområdet med ett prestationsfokus. Vid redovisningen av myndigheternas val av fokusområden framgår det att tre av de fem myndigheterna i redovisningen har ett separat fokusområde för utveckling och förnyelse. Endast två myndigheter har ett separat inåtriktat processfokus (denna information kan dock ingå i andra fokusområden). Alla myndigheter har någon form av externt utåtriktat fokus (antingen kunder eller intressenter), men inte någon myndighet har något renodlat prestationsfokus (enligt ESV kriterier, ibid, s. 33).

I dag har användningen av balanserade styrkort hos svenska statliga myndigheter mognat, i flera betydelser. Det balanserade styrkortet är ett öppet koncept som ger rika möjligheter till situationsanpassning. Detta tillämpas av flera myndigheter som i vissa fall också går ifrån själva begreppet balanserat styrkort i sin användning av de egna flerdimensionella ekonomiska styrsystemen. I några fall ges också prov på en mer utvecklad strategisk medvetenhet.

### *Centrala Studiestödsnämnden*

En myndighet som använder styrkortet på ett medvetet strategiskt sätt är Centrala studiestödsnämnden (CSN). CSN har identifierat ett antal kritiska faktorer i sin omvärld som ställer

myndigheten inför stora utmaningar framöver. Myndigheten får t.ex. ett breddat mandat av statsmakterna på det studiesociala området, möter en ökad konkurrens från kommersiella aktörer och kunderna/låntagarna kräver ständigt allt bättre service. Detta skapar ett behov av ny administrativ information och nya administrativa styrsystem som länk mellan myndighetens strategiska vägval och taktiska överväganden beträffande anskaffning och mobilisering av de resurser som behövs för att förverkliga de egna ambitionerna. I detta arbete använder CSN en egen variant av det balanserade styrkortet som ett dialogverktyg för sin verksamhetsutveckling.

Nedan visas åtta bilder som illustrerar CSN:s användning av det balanserade styrkortet. Inledningsvis presenteras fyra bilder som visar det styrkort som CSN använt under senare år medan de fyra sista bilderna avser den nya planeringsmodell som används av myndigheten idag.

### Balanserat målkort - en helhetssyn

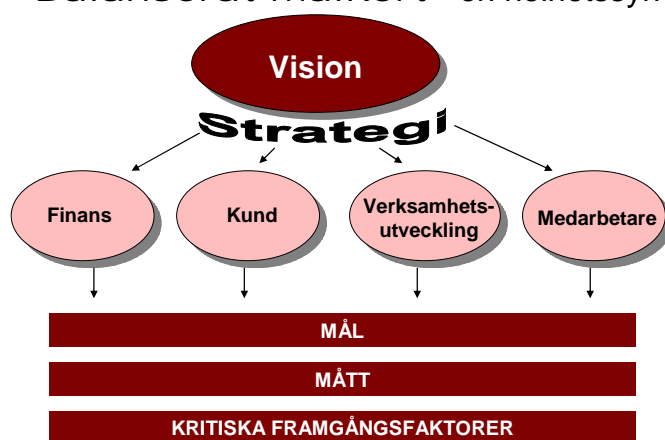


Bild 1. CSN valde att benämna sitt balanserade styrkort "målkort" för att "försvenska" det amerikanska begreppet Balanced Scorecard. Orsakerna till detta var att man ville slippa förklara innebörden i styrkortet och att ett svenskt begrepp ansågs kunna underlätta implementeringen.

## CSN:s vision, övergripande mål och strategi, 2003

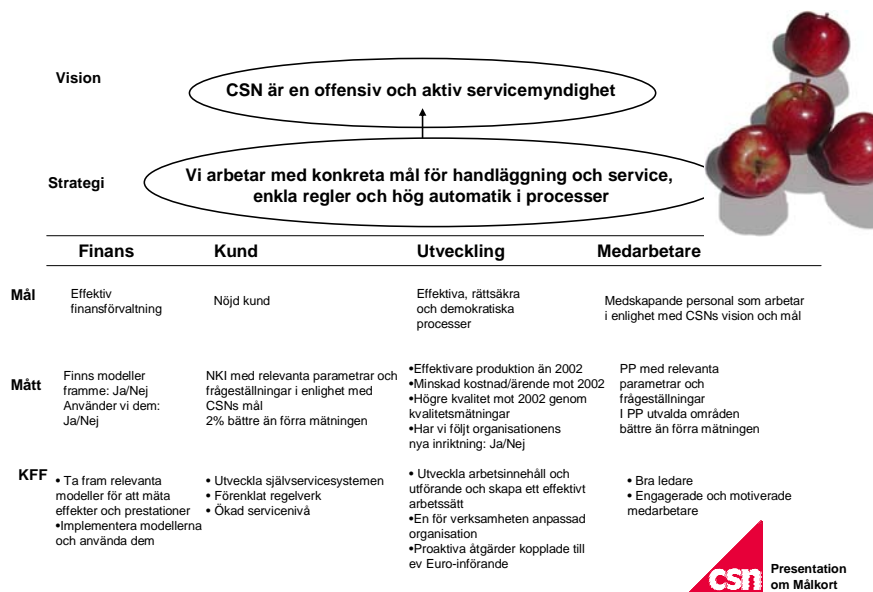


Bild 2. I denna fas har CSN arbetat fram en kortfattad beskrivning av sin vision som sedan inte ändrats under årens gång. Tvärtom har den definierats och förankrats bland myndighetens medarbetare. Myndighetens övergripande målkort har varit vägledande för målkort framtagna på taktisk nivå (avdelningar och regioner) och på operativ nivå (kontor och enheter).

## Individuella målkort

- **SMERTA**
  - specifika
  - mätbara
  - entusiasmerande
  - realistiska
  - tidsbestämda
  - accepterade
- Sätts för vart och ett av fokusområdena

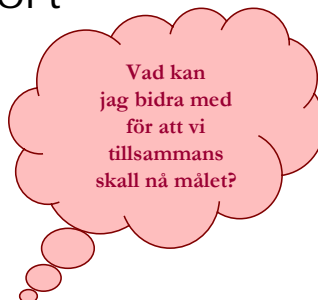


Bild 3. En ny modell för individuell målsättning implementerades av myndigheten i syfte att höja kvaliteten på de individuella planeringssamtal som genomfördes. Insikten och kännedomen om CSN:s uppdrag, mål och strategier ökade, vilket också genomförda medarbetarenkäter påvisade.

# Hålla målkortet vid liv

## Ett uppföljningsverktyg för verksamheten

- Individuella målkort följs upp kontinuerligt av chef och medarbetare
- Avvikelser i operativa målkort följs upp på taktisk nivå en gång/månad
- Taktisk nivå följs upp i **FFR-genomgångar 3 ggr (maj, sept och januari)** av GD (FFR = Fitness for Role)
- Budget följs upp en gång/månad samtliga organisatoriska enheter i organisationen
- Prognoser och budgetrevideringar görs inför varje FFR



Bild 4. CSN hade som mål med styrmodellen att genomlysna myndigheten dels ur ett planeringsperspektiv och dels ur ett uppföljningsperspektiv.

## CSNs övergripande strategimodell

Vi är ödmjuka inför vårt uppdrag att ge människor möjlighet att finansiera sin utbildning.

Vi är stolta över och medvetna om att vår insats har en stor betydelse för samhällets fortsatta utveckling

Vi är till för våra kunder

Källa: CSNs kundservicepolicy version1.0 1

Bild 5. CSN har genomfört verksamhetsöversyner inom både huvudkontoret och kontorsorganisationen. Dessa översyner resulterade i en ny strategimodell för styrning av verksamheten som avses gälla från och med verksamhetsåret 2005. Denna nya modell för styrning är

mer konkret än den tidigare varianten av balanserat målkort och har tydliga mål satta för fyra år framåt under tre målområden, nämligen:

- att CSN har medborgarnas förtroende,
- att CSN:s verksamhet är effektiv, rättssäker och demokratisk, samt
- att CSN är en attraktiv arbetsplats.

I och med att målen för de fyra åren kan härledas uppåt i styrmodellen ger de medarbetarna en bättre insikt i styrningen och bättre vägledning än vad den tidigare modellen gav.

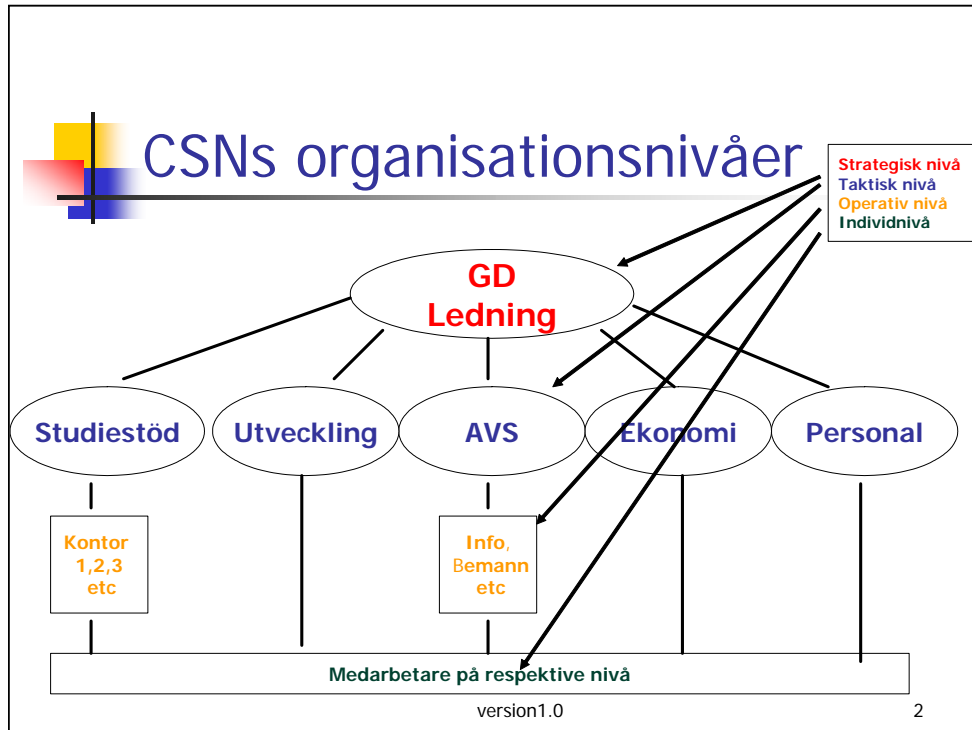


Bild 6. Bilden visar hur strategimodellen inverkar på de olika nivåerna i organisationen ner till varje enskild medarbetare.

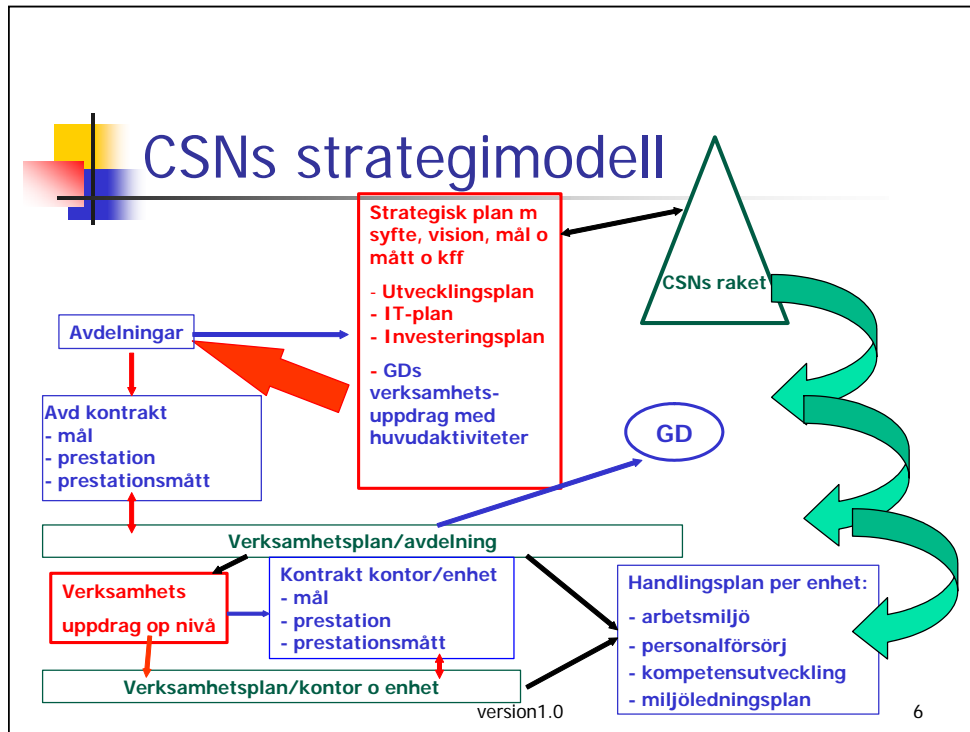


Bild 7. Bilden sammanfattar de olika aktiviteter och planeringsdokument som CSN:s strategiska modell innehåller.



Bild 8. CSN har en fyraårig planeringscykel där CSN:s Strategiska Råd diskuterar fram övergripande mål och strategier för beslut i CSN:s ledningsgrupp. Myndighetens generaldirektör har varit en

drivande kraft för genomförande av den strategiska planen och i arbetet med att implementera denna på varje organisatorisk enhet i myndigheten.

## LITTERATUR

Andersson, P.M., Persson, J.E. & Ramberg, U. (2000) *Balanced Scorecard I Landsting –erfarenheter från tolv projekt i Region Skåne*, KEFU Skåne, Skriftserie 2000:2, Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet.

ESV (2000) *Styrkortet i praktiken – Så använder myndigheterna Balanced Scorecard*, Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Melbi, M. & Sande, M. (2001) *Dialog och process –centrala delar i konsten att styra*, Sundbyberg, Svenska kommunförbundet.

Bergqvist-Månsson, S. & Sande, M. (2003) *Ord som förändrar, om dialogen som verktyg för politiker och chefer*, Stockholm, Svenska kommunförbundet.