

Ekonomihögskolan vid Lunds universitet
Företagsekonomiska institutionen
Handledare: Ulf Ramberg, Gert Paulsson

FEK 581
HT 2001

Balanced Scorecard inom offentlig verksamhet – *Verksamhetsstyrning i Helsingborgs stad*

Författare: János Hammer
Lars Rolkert

Sammanfattning

Uppsatsens titel:	Balanced Scorecard inom offentlig verksamhet – <i>Verksamhetsstyrning i Helsingborgs stad</i>
Seminariedatum:	2002-01-17
Kurs:	Kandidatuppsats i företagsekonomi (FEK 581)
Författare:	János Hammer, Lars Rolkert
Handledare:	Ulf Ramberg, Gert Paulsson
Nyckelord:	Balanced Scorecard, balanserat styrkort, ekonomisk styrning, offentlig verksamhet, strategi
Problem:	Den politiska dimensionen komplicerar införandet av Balanced Scorecard. Politikernas avsikter har avgörande betydelse för myndigheternas arbete och organisation. Medan beslutsprocesserna på den privata marknaden rättfärdigas genom att de är fattade av individerna själva efter fritt val, rättfärdigas de offentliga insatserna genom det sätt på vilket besluten har tillkommit. De frågeställningar vi vill besvara är följande: Hur ser strukturen av Balanced Scorecard ut i en offentlig verksamhet? Vad krävs det av en offentlig organisation för att införandet av BSC ska lyckas? Hur påverkar införandet av BSC andra befintliga styrverktyg?
Syfte:	Syftet med den här uppsatsen är att beskriva hur styrkortets uppbyggnad ser ut i en kommunal verksamhet. Dessutom vill vi beskriva hur införandet av BSC påverkar ett annat befintligt styrverktyg.
Metod:	Uppsatsen är en kvalitativ fallstudie av en kommunal organisation, Utvecklingsnämnden och en illustration av en annan myndighet, Skol- och Fritidsnämnden. Insamlandet av det empiriska materialet för vår studie har gjorts med hjälp av de befintliga primära och sekundära källor i Helsingborgs stads arkiv. Vi inhämtade även dokument från kommunens intranät och genomförde ett antal intervjuer med ansvariga tjänstemän i Helsingborgs stad.
Slutsatser:	Uppsatsens resultat tyder på att Balanced Scorecard lämpar sig väl för kommunala organisationer. Politikernas intentioner är avgörande om BSC skall överleva i en kommun. Kompetensen och förståelsen är viktiga faktorer för att införande av BSC skall kunna ske. BSC kan mycket väl användas parallellt med andra befintliga styrverktyg.

Innehåll

1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Problemställning, syfte och avgränsning	7
1.2.1 Problemställning	7
1.2.2 Syfte och avgränsning	8
1.3 Metod och material	9
1.4 Disposition	11
2 Teori	12
2.1 Demokratisk förvaltning	12
2.2 Implementering av politiska beslut	12
2.3 Balanced Scorecard – ett managementsystem	14
2.3.1 Finansiell perspektiv	15
2.3.2 Kundperspektiv	16
2.3.3 Processperspektiv	17
2.3.4 Lärandeperspektiv	18
2.4 Införandeprocessen av Balanced Scorecard	19
2.5 Balanced Scorecard i offentlig verksamhet	21
2.6 Styrkortets anpassning till andra styrsystem	23
3 Empiri	26
3.1 Helsingborgs stads organisation	26
3.1.1 Barn- och Ungdomsstyrelser Söder och Norr	27
3.1.2 Skol- och Fritidsnämnden	28
3.1.3 Utvecklingsnämnden	29
3.2 Utvecklingsnämndens uppbyggnad av Balanced Scorecard	30
3.2.1 Förberedelsefasen	30
3.2.2 Den övergripande strukturen	32
3.2.3 Styrkort "Försörjningsstöd"	35
3.2.4 Styrkort "Vuxenutbildning"	37
3.3 Projektet Barns Behov i Centrum	38
4 Analys	41
4.1 Politikens betydelse för styrkortets införande i kommunala organisationer	41
4.2 Styrkortets struktur i Utvecklingsnämnden	42
4.3 Förändringsarbetets implikationer	43
4.4 Balanced Scorecard vs projekt Barns Behov i Centrum	44
5 Diskussion och slutsatser	46

Litteratur och andra källor	48
Förkortningar	51
Bilagor	52
Bilaga 1 <i>Helsingborgs politiska organisation</i>	
Bilaga 2 <i>Balanced Scorecard (arbetsmodellen)</i>	
Bilaga 3 <i>Balanced Scorecard (de fyra perspektiven)</i>	
Bilaga 4 <i>Kompetensvärdering för UVN personal</i>	
Bilaga 5 <i>Frågeformulär för klienter</i>	
Figur- och tabellförteckning	
Figur 1 <i>Användandet av BSC som ett strategiskt verktyg för ekonomistyrning</i>	15
Figur 2 <i>Värdekedjan enl. Olve et al.</i>	17
Figur 3 <i>Renodlade beställar-, utförarroller</i>	27
Figur 4 <i>Utvecklingsnämndens styrkortsförslag</i>	31
Figur 5 <i>Utvecklingsnämndens slutgiltiga styrkortsmodell</i>	33
Figur 6 <i>Utvecklingsnämndens indikatorer uppdelade på klient- och processmätningar</i>	35
Figur 7 <i>Projektgruppens uppbyggnad i BBiC, enl. Hammer</i>	40
Tabell 1 <i>Kompetensbalansräkning, enl. Olve et al.</i>	18

Vi vill härmed rikta ett varmt tack till Helsingborgs stads all personal särskilt till projektledaren Bengt Vänerlöf och Utvecklingsnämndens tjänstemän, controller Johny Duhr och informationsansvarig Mats Malmstedt som möjliggjorde detta uppsatsarbete. Vidare skall vi tacka Skol- och fritidsnämndens förvaltningschef Leif Olin, projektledare Ingemar Hansson och nämndens strategiska utvecklare Hans Olsson för deras medverkan. Utan vår handledare FD Ulf Rambergs och FL Leif R. Jönssons konstruktiva synpunkter skulle vårt uppsatsarbete varit betydligt svårare att genomföra.

1 Inledning

Det senaste årtiondets kärvare ekonomiska läge¹ har medfört att kommunernas svårpåverkade kostnader ökade markant genom höga socialbidragskostnader, ökade lönekostnader, pensions-skulddökning etc. Denna nya förutsättning var en påtvingande faktor i framväxten av nya fördelningsmodeller. Utformning av modeller, som ofta bygger på sofistikerade beräkningar, var ett sätt att bedriva kommunal fördelningspolitik i syfte att säkra fördelningen av resurserna och uppnå rättträdighet gentemot medborgare, nyttjare och anställda. De två nyckelorden som dominerade utvecklingen var konkurrens och valfrihet. Medan valfrihet syftar till kommuninvånarens förmåga att själva välja den service som bäst motsvarar deras önskemål och förväntningar² syftar konkurrens till att stimulera diverse kommunala verksamheter i riktning mot flexibla styr- och uppföljningsmodeller. En sådan styr- och uppföljningsmodell är ”balanserad styrning”, som inte bara beaktar den traditionella ekonomiska uppföljningen utan innefattar även kundfokusering, arbetssätt, personalens välmåga och framtidssyn.

Under 1990-talet arbetade Svenska Kommunförbundet aktivt med att hjälpa kommunerna att införa Balanced Scorecard (BSC). Under 1996 bjöds alla svenska kommuner in att delta i utvecklingsprojektet och boken *Konsten att styra*³ gavs ut. I boken beskrivs flera modeller av Balanserad styrning samt ges exempel från det lokala utvecklingsarbetet genom att belysa projektets införande i två svenska kommuner⁴. Syftet med utvecklingsarbetet var att utveckla BSC konceptet till en modell för att frambringa vad de kallade *balanserad styrning* i kommunal verksamhet. Detta initiativ bidrog till att en kommunal tradition av BSC utvecklades. Kommunförbundet bidrog även med att arrangera konferenser och utbildningar av blivande projektledare och handledare.

Vi valde att studera Helsingborgs Kommun därför att det var särskilt intressant att det var kommunfullmäktige som beslutat att Balanced Scorecard skulle användas som styrverktyg i hela kommunen.

1.1 Bakgrund

Första gången termen Balanced Scorecard nämns i Helsingborgs kommuns protokoll är mars 1998. Staden tillsatte då en analysgrupp för att kunna utveckla förutsättningarna för införandet av Balanced Scorecard, som modell för ekonomi- och verksamhetsstyrning av arbetsmark-

¹ Vi menar att kommunerna har gått från expansion till åtstramning medan kraven på den kommunala sektorn inte har minskat.

² Kommuninvånare bör kunna välja den service man själv önskar utan att vara bundna till den närmaste skola eller daghem.

³ Svenska Kommunförbundet: *Konsten att styra – Exempel på Kommunala Balanced Scorecard*, 1999.

⁴ Kommunförbundet inbjöd under 1996 Lidköping och Nora kommun att delta i försöksprojektet.

nadsnämndens verksamheter.⁵ Projektets uppdragsgivare var Arbetsmarknadsnämnden. Till-sättning av projektet motiverades på följande sätt:

Samhällsförändringarna sätter sina spår genom krav på utveckling av organisationernas och företagens etablerade styrsystem. Den traditionella ekonomistyrningen fokuserar på ekonomi - sidan med liten anknytning till mål och strategi, arbetssätt, medarbetares kompetenser, interna processer, förnyelse och utveckling. Utifrån dessa perspektiv har ett system och arbetssätt för ekonomi- och verksamhetsstyrning utvecklats som heter Balanced Scorecard.⁶

Projektets förväntade resultat var att ge medarbetare stöd i utvecklingen av morgondagens verksamhet. Hur projektet utvecklades och med vilket resultat vet vi inte. Projektet lades ner på grund av de kraftiga organisationsförändringar som genomfördes vid slutet av 1998.

Helsingborgs stad tog återigen upp planerna med balanserad helhetsstyrning under våren 1999 i kommunalfullmäktige. Initiativtagare var P O Gunnarson, kommunchef sedan 1995, som har det högsta tjänstemannaansvaret i den borgerligt styrda kommunen. Detta var en del av en större organisationsförändring i Helsingborgs kommun som utvecklade servicenämnderna vid 1998 års slut. Den nya organisationen bestod av uppdragsnämnder och utförarstyrelser, detta var ett nytt grepp av den borgerliga majoriteten att försöka få en effektivare organisation. Utgångspunkten för dem var att höja kvaliteten i äldreomsorg och skola och då krävdes det facknämnder, dessa förändringar ledde till en omfattande omorganisation med nuvarande organisation som följd (bil. 1).

Enligt den modell kommunfullmäktige beslutat om skall i ett första steg varje uppdragsnämnd upprätta ett styrkort för varje ramområde som i sin tur skall beskriva verksamheten från fyra perspektiv:

1. *Kund*
2. *Process/arbetssätt*
3. *Framtid/utveckling*
4. *Ekonomi*

Modellen föreskriver vidare att varje perspektiv skall innehålla indikatorer eller mätetal som man använder när man mäter de faktorer som man anser har avgörande betydelse för framgång samt en handlingsplan som beskriver hur strategin skall förverkligas.⁷ Enligt kommunledningens syn kan man koppla den kortsiktiga styrningen till den långsiktiga visionen och strategin genom att man värderar både gårdagen, dagen och morgondagen med hjälp av att man skaffar sig verktyg för att:

⁵ Balanced Scorecard; *Projektbeskrivning*, <http://midas.helsingborg.se/BASIS/hbgdb/webtext/kom/DDD/1240.rtf>

⁶ *ibid.* Sida 1

⁷ Helsingborgs stad: *Balanserad Styrning – Ingen vanlig kortlek*, Kommunstyrelsens förvaltning, maj 2000.

- *Föra dialog om verksamhetens inriktning*
- *Diskutera sambanden mellan olika faktorer*
- *Förskjuta fokus från gårdagens ekonomiperspektiv till morgondagens utvecklingsperspektiv*
- *Bygga in strategin i styrsystem, målformulering, mätning och genomförande*

Införandet av Balanced Scorecard betraktas av kommunens ledning som en satsning på framtiden, ett modern helhetstänkande som ger ökad kunskap och en fördjupad helhetssyn. Balanserad styrning skall vara strukturen för all utveckling, där redan etablerade, välfungerade metoder på ett naturligt sätt kan inkorporeras.⁸ Balanserad styrning skall även underlätta för politikerna att kvalitetsmäta verksamheten i förvaltningarna och därtill skapa mer lärande organisationer. Dialog och helhetssyn är nyckelbegrepp och utgångspunkt för idén att införa balanserad styrning i Helsingborgs kommun. För att kunna implementera BSC i stadens organisationer etablerades en projektgrupp som skall styra och leda processen samt en konsult från PreEra Interaktiv AB.⁹

1.2 Problemställning, syfte och avgränsning

1.2.1 Problemställning

Utgångspunkten för uppsatsen har varit att belysa användningen och strukturen av BSC i en offentlig verksamhet. Vi har valt Helsingborgs stad som empiriskt exempel. Genom klarläggningen av en kommunal verksamhet (Utvecklingsnämnden), och dess ansträngning att införa BSC, illustrerar vi hur de två arbetsmodellerna (Försörjningsstöd, Vuxenutbildning) ser ut.

Sedan de första styrkort¹⁰ kom till vid början av 90-talet har det utvecklats och förändrats från att vara ett mätsystem till dagens kompletta managementsystem för styrning och strategisk inläring. Man har många positiva erfarenheter med Balanced Scorecard från näringslivet i Sverige och övriga världen. De senaste åren har styrkortet rönt stort intresse i den offentliga sektorn inte minst inom statlig förvaltning och de svenska kommunerna. Många svenska kommuner har projekt på gång med implementering av styrkort där kommunförbundet är en drivande kraft med egen utbildningsenhet för kurser i balanserad styrning.

Problemet inom offentliga verksamheter är den politiska dimensionen vilken komplicerar införandet av Balanced Scorecard. Politikernas avsikter har avgörande betydelse för myndigheternas arbete och organisation. Medan beslutsprocesserna på den privata marknaden rättfärdigas genom att de är fattade av individerna själva efter fritt val, rättfärdigas de offentliga insatserna genom det sätt på vilket besluten har tillkommit. De politiska besluten fattas efter en offentlig debatt med hjälp av majoritetsbeslut i kommunfullmäktige där ledamöterna skall ställas till svars inför medborgarna i återkommande allmänna val.

⁸ *ibid.*

⁹ En konsultbyrå i Stockholm och Göteborg med managementinriktning.

¹⁰ Balanced Scorecard, Scorecard, balanserat styrkort och styrkort används synonymt i fortsättningen.

De återkommande valen ger politikerna möjligheter att påverka/förändra tjänstemanna-styrningen och därmed sättet att använda styrkortet. Det kan t.ex. beslutas att styrkortet skall läggas ner om en sådan intention finns eller bara att förändra styrkortets struktur dvs. att fokusera på annorlunda perspektiv eller framgångsfaktorer. Ett liknande fenomen beskrivs även hos Andersson et al

Det politiska systemet med val, ger oss per definition en möjlighet att visionen kan bytas utifrån erhållet valresultat vart fjärde år. En annan fråga avser hur djupt ner i organisationen som den av politiker formulerade visionen kan anses slå igenom. Uppenbart är att de politiska tonerna har mer genomslag på vissa områden än på andra.¹¹

De frågor som vi vill besvara är följande:

1. *Hur kan strukturen av BSC se ut i en offentlig verksamhet?*
2. *Vad är det som krävs för att införandet av BSC i en offentlig organisation skall lyckas?*
3. *Hur påverkar BSC implementeringen av andra (redan pågående) projekt?*

Vi tror att dessa frågeställningar är generella, aktuella och intressanta då det i många kommuner redan pågår ett intensivt arbete med införandet av BSC.

1.2.2 Syfte och avgränsning

Uppsatsens primära syfte är att beskriva hur styrkortets uppbyggnad¹² ser ut i en kommunal verksamhet och hur denna påverkas av styrsystemets införande. Fallstudien beskriver Helsingborgs stad och en av dess förvaltningar¹³ som sedan två år tillbaka deltar i projektet för Balanced Scorecard (BSC). Införandet av BSC studeras i en av stadens förvaltningar, Utvecklingsnämnden, som har kommit längst med projektarbetet. Vi avser att fokusera på strukturen av styrkortet och bortser därför ifrån själva implementeringsprocessen.

Ett sekundärt syfte är att beskriva vilka implikationer det skulle kunna ha att införa BSC i en av stadens nämnder som redan är igång med implementeringen av ett annat styrverktyg, en parallellprocess, som kallas projektet Barns Behov i Centrum (BBiC). Vår förhoppning är att vi med ett sådant praktiskt exempel som bidrar till att underlätta för förvaltningens medarbetare med det framtida införandet av BSC.

Vid införandet av BSC kan det uppstå svårigheter med att kunna urskilja styrkortets struktur från dess process. Gränsen mellan dem har inte alltid varit klar. Olve et al har delat upp användningen av BSC på elva olika faser varav de tio första kan hänföras till införandet och det återstående elfte till användning av styrkortet. Han gör alltså en åtskillnad mellan införande och implementering. Själva införandet syftar till att skapa ett komplett styrkort medan im-

¹¹ Andersson, P. M., et al (2000). Sida 85

¹² Begreppen struktur, uppbyggnad och sammansättning används synonymt i fortsättningen.

¹³ Orden förvaltning, kommunal organisation, uppdragsnämnd och utförarstyrelse används synonymt i fortsättningen.

plementeringen är att få styrkortet att fungera i den praktiska verksamheten som ett styrsystem.¹⁴

Beroende på omfattningen av denna uppsats har en del begränsningar av ämnet gjorts. Bakåt i tiden avgränsas uppsatsen till våren 1999 då kommunfullmäktige i Helsingborgs kommun beslutade om att Balanserad Styrning skall implementeras i Helsingborgs kommun och framåt i tiden av hösten 2001 när den empiriska datainsamlingen genomfördes. Rumsligt begränsas uppsatsen av Helsingborgs kommun och dess organisationer (förvaltningar) i Helsingborgs stad närmare bestämt kommunstyrelsen och dess beställar-, utförarnämnder.

1.3 Metod och material

Vi har valt att göra en kvalitativ fallstudie av en kommunal organisation, Utvecklingsnämnden. Vi kommer att beskriva och analysera styrkortets struktur och dess utveckling samt de drivande faktorerna som gör att införandet fortskrider. Dessutom kommer vi att belysa projektet Barns Behov i Centrum (barnavårdsprojekt) i Skol- och Fritidsnämnden. Med hjälp av barnavårdsprojektets beskrivning och dess förhållande till styrkortet avser vi att undersöka om denna slags BSC och detta projekt kan påverka varandra på ett konstruktivt sätt.

Fallstudien som forskningsmetod är lämplig för denna slags undersökningar därför att metoden ger möjlighet att på djupet studera ett avgränsat problemområde inom ett begränsat tidsintervall. Adelman et al¹⁵ beskriver metoden som ett samlingsbegrepp för en grupp forskningsmetoder som har det gemensamt att alla fokuserar på undersökningen eller studiet av en viss företeelse. Att studera ett fenomen innebär mer än enbart en beskrivning eller berättelse om en händelse. I likhet med annan forskning samlar man in information på ett systematiskt sätt. Sedan studerar man relationer mellan variabler och man planerar noga sin undersökning. Ett fall handlar i princip om samverkan mellan olika faktorer i en viss given situation. Det kan också vara på det viset att samverkan bara kan studeras genom en enda händelse eller ett enda fall. Observation och intervju är de metoder som kommer oftast till användning i fallstudier men man kan även använda sig av andra tillvägagångssätt för de insamlingsmetoder som passar den uppgift man har.

Metodens styrka är att den gör det möjligt för forskaren att koncentrera sig på en speciell händelse eller ett fenomen när han försöker renodla de faktorer som inverkar på fenomenet i fråga. Dessa processer kan t.ex. inte synliggöras med en surveyundersökning men ändå vara avgörande för hur ett system eller en organisation fungerar. Varje förvaltnings organisation har egenskaper som är gemensamma med andra liknande organisationer men kan också uppvisa karaktäristiska drag som är unika. Fallstudiemetoden hjälper oss att belysa dessa drag och egenskaper och visar hur de påverkar genomförandet av idéer i ett system eller hur de påverkar organisationens funktionssätt.

Fallstudiemetodens svaghet är svårigheten att med hjälp av oberoende källor kontrollera informationen, vilket ökar risken för snedvridna resultat. Man skall alltså förhålla sig kritiskt till fallstudiemetoden och vara väl medveten om denna fallgröp. Metodens kritiker har också riktat in sig på detta problem och påpekat att det normalt inte går att generalisera resultaten av fallstudieundersökningar. Man kan också ifrågasätta värdet med att studera en enda händelse

¹⁴ Olve, N. – G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 90 – 92

¹⁵ Adelman, C., Jenkins, D. & Kemmis, S. (1977)

eller ett fenomen. Den hårdaste kritiken mot detta förfarande kommer ifrån Popper som menar att man inte kan generalisera sina iakttagelser på grund av att man endast kan göra ett visst antal observationer. Den andra kritikpunkten kommer också ifrån Popper och Kuhn och baseras på det antagandet att man aldrig kan göra förutsättningslösa observationer dvs. man styrs alltid av sina förutfattade meningar, av sin teoretiska förförståelse.

Med hjälp av relevanta teorier kan vi åstadkomma en teoretisk generalisering som annars skulle vara omöjlig. Vetenskapsteoretiker benämner denna typ av generalisering som *deduktion*. Förutom undersökning av teorier har vi även samlat in dels befintliga primära och sekundära källor från stadens arkiv och intranät, samt intervjuat ett antal nyckelpersoner. Vårt sätt att studera förhållandena (empirisk del) i Helsingborgs stad benämns av vetenskapsteoretiker som *induktion*. Induktiv ansats i undersökningen innebär att man utgår från sina verkliga observationer och försöker sammanfatta regelbundenheter till teorier.

Vid analys av det empiriska materialet avser vi att koppla ihop empirin med teori vilket resulterar i att vår förklaringsansats närmar sig åt det *abduktiva* hållet. Abduktion är en metod som förklaras av bl.a. Alvesson och Sköldberg.¹⁶ Författarna menar att de enskilda fallen kan tolkas med hjälp av det mönsterfinnande som sker med hjälp av teorier. De upphittade mönsterna kan sedan appliceras på nya fall och på det viset bestyrka teoriernas giltighet.¹⁷

Vi är medvetna om att någon djupare generalisering i vårt fall inte kan komma i fråga då vi bara har genomfört en fallstudie om ett befintlig styrkort (Utvecklingsnämnden) och en illustration av en annan myndighet där vi har studerat sambandet mellan BSC och ett befintligt projekt i Skol- och Fritidsnämnden.

Vi vill uppmärksamma läsaren av denna uppsats att en av gruppens medlemmar är anställd i en av de studerade organisationerna vilket gör att han har tillgång till sådan information som annars hade varit svåråtkomlig. Den andra gruppledanden står helt utanför den kommunala organisationen och har ett helt annat perspektiv. Vår förhoppning är att de två synsätten kompletterar varandra på ett konstruktivt sätt och utmynnar i en adekvat slutsats.

1.4 Disposition

Denna uppsats är disponerad i fem kapitel. Första kapitlet består av bakgrund, problemställning, syfte och avgränsning samt metod och material. Först beskriver vi varför vi har valt Helsingborgs stad för vår fallstudie och sedan i kapitlet *bakgrund* belyser vi styrkortets intåg i de kommunala organisationerna i ett historiskt perspektiv. Kapitlet *problemställning* syftar till att vaska fram de områden vi söker kunskap om och kan formuleras så tydligt och klart att det kan styra valet av metoder. Sedan beskriver vi syftet med vårt arbete dvs. vad vi ville uppnå. Begreppsdefinitioner återger vi på ett systematiskt sätt dels i respektive kapitel textmassa dels i fotnoter.

Det andra kapitlet utgörs av de teorier och modeller som är relevanta i sammanhanget och hjälper oss att förklara våra frågeställningar. Teorin skall vara ett hjälpmedel till att ge överblick om problemområden och att kunna upptäcka samband mellan empiriska förhållanden. Vi använder teorier som berör den offentliga verksamheten i ett demokratiskt samhälle. Sedan beskriver vi teorin om implementering av politiska beslut. De grundläggande teorierna gällande Balanserad Styrkort behandlas också i detta kapitel. I uppsatsens tredje kapitel beskriver

¹⁶ Alvesson, M. och Sköldberg, K. (1994). Sida 41-51

¹⁷ Den abduktiva metoden beskrevs tidigare av Hanson, N. R. (1958)

vi våra empiriska iakttagelser och kan betraktas av läsaren som uppsatsens huvuddel och dess kärna. Först presenterar vi Helsingborgs stad och dess kommunala organisationer för att sedan kunna beskriva Utvecklingsnämndens styrkortsstruktur och de faser som dominerade införandet. Vi introducerar även Skol- och fritidsnämnden (SoF) och belyser nämndens tidigare försök att införa Balanced Scorecard. Dessutom beskriver vi projektet Barns Behov i Centrum som testas av Individ- och Familjeomsorgen (inom SoF). BBiC är ett gränsöverskridande barnvårdsprojekt som berör förutom SoF även Barn- och Ungdomsstyrelsen norr, Barn- och Ungdomsstyrelsen söder och även Socialstyrelsen.

I uppsatsens fjärde kapitel *Analys och diskussion* analyseras våra insamlade observationer, intryck och intervjuer med berörda nyckelpersoner. I detta kapitel redovisar vi också egna funderingar och synpunkter gällande styrkortets införande och dess påverkan av de kommunala organisationerna. Slutligen i uppsatsens femte kapitel dras slutsatser och vi knyter samman uppsatsens innehåll och resultat.

2 Teori

2.1 Demokratisk förvaltning

Termen förvaltning är ett sammanfattande namn för organisationer vars huvudsakliga uppgift är att genomföra av politikerna fattade beslut. Förvaltningens funktioner beskrivs bl.a. av Thompson (1983)¹⁸ som betraktar den offentliga organisationen som ett medel för medborgarna att via politiska beslut kunna förverkliga sina mål. Politikernas beslut skall förmedlas och verkställas av den offentliga sektorns anställda (ämbetsmännen).

*Den ideala byråkratin följer uppdragsgivarens vilja. Lojala och kompetenta ämbetsmän verkställer effektivt och opartiskt de fattade besluten. Förvaltningen kännetecknas av förutseende, objektivitet och likabehandling.*¹⁹

*Förvaltning*²⁰ betecknar offentliga organisationer, såväl statliga²¹ som kommunala²², vars huvudsakliga arbetsuppgifter består i att bereda och implementera politikernas beslut. Beredning syftar på det beslutsunderlag, bestående av omdömen och sakhållanden, som tas fram, värderas, sammanställs och presenteras av förvaltningens medarbetare i syfte att politiker och högre tjänstemän skall kunna fatta beslut. Implementering är ett uttryck för verkställighet, en realisering av de beslut som politiker har fattat²³. En demokratisk förvaltning påverkas av olika typer av aktörer i det politiska systemet. Den första aktörskategorin är *medborgare* (väljare) som representerar allmän- eller särintresse och väljer de *politiker* som skall representera deras intresse. Dessa politiker utövar sedan inflytande på förvaltningen genom förvaltningsstyrning i syfte att frambringa beredning eller implementering. Lagen är en speciell form av styrning eftersom den styr också lagstiftaren. Förvaltningen kommunicerar med sin omgivning med hjälp av samhällsstyrning som riktas till samhällsmedlemmarna och påverkan som riktas till politikerna.

2.2 Implementering av politiskt beslut

I en välfungerande demokratisk stat skall förvaltningsapparaten verkställa politikernas beslut. Folksuveränitetsprincipen innebär att det är medborgarna som skall avgöra hur den byråkratiska apparaten skall inrättas. Om policyprocessen skulle indelas i kronologiska faser skulle

¹⁸ Thompson, D. F. *Bureaucracy and Democracy*, återgivet hos Duncan, G. red. (1983): *Democratic Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁹ Petersson, O. (1998). Sida 8

²⁰ Termen används synonymt med orden *byråkrati* och *offentlig förvaltning*.

²¹ Statsförvaltningen och departementen.

²² Organisationer som verkar inom ett lokalt självstyre är instiftade och reglerade av staten.

²³ Lundquist, L. (1991)

genomförandet ligga mellan formellt beslut och utvärdering. Williams definierar implementering på följande sätt:

Implementation /.../ starts with the development of program guidelines or design specifications; moves to what may be a quite lengthy stage of trying to work through a myriad of technical, administrative, staff, and institutional problems that confront a new activity; and ends when the experiment is deemed ready to test or when the nonexperimental activity is judged fully operational.²⁴

Gränsen mellan beslut och genomförande kan också dras genom att man påvisar identiteten hos aktörer som är beslutsfattare och de som är verkställare. I verkligheten finns det emellertid inte en skarp gräns mellan de båda områdena.

Genomförandet av politiska beslut kan vara problematiskt. Att politiska beslut inte genomförs så som det har varit tilltänkt av beslutsfattarna är ingen ny företeelse, det har varit känt sedan länge. Redan Aristoteles noterade att de skrivna lagarna inte kan omsättas i praktiken exakt p.g.a. lagstiftarens oförmåga att definiera alla problemfall. Lagstiftarens föreskrifter är alltså inte tillämpbara på alla utan bara på de flesta fall.²⁵

Tidigare analyser²⁶ av genomförandefasen visar att politiska beslut ofta blir föremål för omformuleringar och förändring under genomförandet. Lindblom formulerar problemet på följande sätt:

Most, perhaps all, administrative acts make or change policy in the process of trying to implement it. For all such acts we must analyze implementation as part of policy-making.²⁷

Lipsky²⁸ menar att beslut inte bara förändras i genomförandefasen, utan att det är de närbyråkrater²⁹ som är i det sista ledet verkställer fattade beslut som är de egentliga beslutsfattarna i policyprocessen. Implementeringen av beslut spelar alltså en viktig roll inom policyprocessen och blir därmed ett viktigt studieobjekt när man vill undersöka beslutsfattande.

En del andra teorier har framförts av bl.a. den indiska ekonomen Bardhan som menar att en institution är svår att förändra p.g.a. fyra orsaker. Dessa orsaker kallar han *det kollektiva handlandets logik, sunk costs, normbundenhet* och *spårbundenhet*. Den första orsaken kan relateras till det kollektiva beteendet gällande att dra fördelar av andras arbetsinsatser. Sunk costs syftar till de förutbetalda kostnader som saknar värde i ett nytt system. Normbundenheten är ett mönsterberoende som man har svårt att bryta. Den sista förklaringen syftar till de svårigheter man har när man vill bryta det spåret som man är inne i sedan länge.³⁰

Brorström återger en intressant iakttagelse i samband med förändringsarbete som syftar till att införa nya typer av styrning. Han tycker att de kan bedrivas på tre olika sätt. Det första baseras på ett auktoritärt förfaringsätt och genomförs uppifrån och nedåt. Detta sätt inriktar

²⁴ Williams, W. (1976). Sida 268

²⁵ Citerad i Brand (1988). Sida 46

²⁶ I USA har under 1970-talet ett antal studier gjorts av vad som händer med ett politiskt beslut efter att det formella beslutsfattandet avklarats.

²⁷ Lindblom, C. (1980). Sida 64

²⁸ Lipsky, M. (1980)

²⁹ En översättning av den engelska termen: Street-level bureaucrats, i litteraturen förekommer även översättningen "gräsrotsbyråkrater". Närbyråkrater och gräsrotsbyråkrater används synonymt i fortsättningen.

³⁰ Bardhan, P. (1989), återgiven av Rothstein, B. (red.) et al (1997): *Politik som organisation*, SNS Förlag, Stockholm. Sida 241

sig mot de strukturella förändringarna. Det andra sättet har att göra med behovet av tillgängligt IT stöd och det tredje berör verksamhetsansvarigas kunskaper och ansvarsfördelningar.³¹

Ett inflytelserikt synsätt om den moderna demokratins byråkratiproblem framförs av Weber.³² Weber menar att ett allmänt medborgarskap är intimt sammankopplat med att byråkratin expanderar. För att ett demokratiskt välfärssamhälle skall fungera krävs det en stor administrativ apparat som inte får vara av övergående art. Man kan alltså inte bortse ifrån det faktum att det råder ett beroendeförhållande mellan samhällets välfärdsutveckling och den byråkratiska sektorns tillväxt. För att en demokratisk stat skall kunna fungera effektivt krävs två fundamentala förutsättningar: För det första, måste det finnas partier som skall representera olika särintressen och synsätt och för det andra, måste det finnas politiska ledare som vågar och har kraft nog att kunna avhålla sig från ämbetsmannaväldets förstelnande inverkan. Webers analys tyder på att elitens styre är oundvikligt³³. Samhällsmedlemmarna har inte mycket att välja på, det vill säga de kan bara hoppas på att tjänstemanna-eliter effektivt skall representera deras intressen. Weber myntade uttrycket *Beamtenherrschaft* som syftar till den fara som uppstår när byråkratin får kontroll över politik och verksamhet i de politiskt styrda organisationerna.³⁴

2.3 Balanced Scorecard - ett management system

Balanced Scorecard är en metod att skapa dialog, engagera, redovisa och styra utifrån ett sammanhang. Innehållet är flexibelt anpassat efter organisationens mål och vision och ger en samlad uppdragsbild utifrån flera perspektiv. Balanced Scorecard introducerades i den ekonomiska världen av Robert Kaplan och David Norton i en uppmärksammat artikel i *Harvard Business Review*³⁵ 1992. Artikeln var egentligen en sammanfattning av studier som hade gjorts av Nolan Norton Institutet³⁶ där Norton var VD och studieansvarig och Kaplan var tillknuten som akademisk konsult. I artikeln beskrev författarna riskerna med att ha alltför stor fokus på de finansiella nyckeltalen som alltmer hade spelat ut sin roll som enda mätsystem. Ett ökat fokus på de icke finansiella måtten krävdes för att skapa framtida ekonomiskt mervärde enligt studien.

Modellen³⁷ Balanced Scorecard är en utgångspunkt för flerdimensionell mätning istället för den traditionella endimensionella. I båda fallen använder man sig av mätning med hjälp av finansiella nyckeltal. För den flerdimensionella bredare mätningen krävs det att man betraktar företaget ur flera olika perspektiv. Kaplan och Norton hade som utgångspunkt fyra perspektiv för styrkortet; finansiellt-, kund-, process- och lärandeperspektiv (figur 1). Dessa perspektiv kommer vi att beskriva mer utförligt nedan. Andra teoretiker förespråkar ofta fler perspektiv och det är vanligt att företagen utvecklar särskilda perspektiv för det individuella företaget. Skandia är ett företag som har arbetat framgångsrikt med Balanced Scorecard, deras modell

³¹ Brorström, B. (1995). Sida 78

³² Weber, M. (1971)

³³ Se även Hammer, J. (1999)

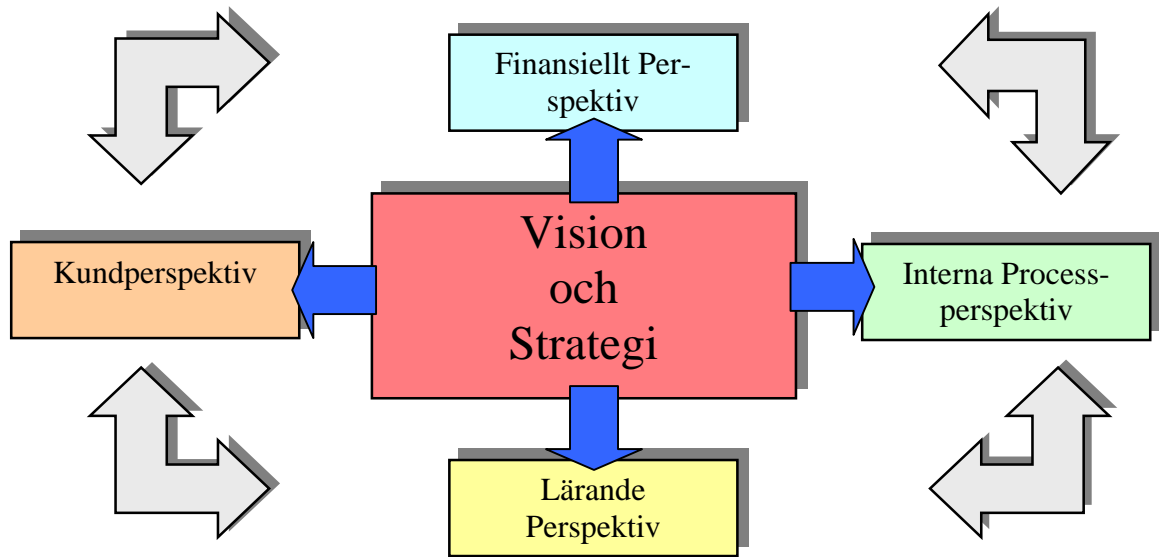
³⁴ Rothstein, B. (red.) et al (1997), Giddens, A. (1998)

³⁵ Kaplan, Robert S. and David Norton. "The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance." *Harvard Business Review* 70, no. 1 (January-February 1992): 71-79

³⁶ KPMG:s forskningsgren.

³⁷ Ursprungsmodellen behandlar framförallt privat verksamhet. Teorier om modellens tillämpning i offentliga organisationer beskriver vi senare i ett eget kapitel.

kallar de Skandia Navigator³⁸. Skandia använder sig av ett extra perspektiv som behandlar det intellektuella kapitalet, vilket de kallar humanperspektivet³⁹ Det intellektuella kapitalet består av humankapital och strukturkapital enligt Edvinsson & Malone⁴⁰.



Figur 1 Användandet av BSC som ett strategiskt verktyg för ekonomistyrning (vår egen översättning)⁴¹

2.3.1 Finansiellt perspektiv

Det finansiella perspektivet är grunden i all företagsverksamhet både i privat och i offentlig regi. Denna grund att stå på är avgörande för att man skall kunna få en långsiktig överlevnadsförmåga för företaget. De andra perspektiven skall stödja de finansiella målen för företaget. Detta för att främja att strategin för företaget och de olika framgångsfaktorerna i perspektiven får målkongruens.

När Kaplan och Norton använder sig av det finansiella perspektivet så har de verksamhetens ägare som utgångspunkt, hur dessa ser på företaget ur ett lönsamhetsperspektiv på kort och lång sikt. Dessutom är förväntningar på tillväxt och riskhantering i företaget några av de viktiga aspekter de har belyst. Beroende på vilken fas i livscykeln⁴² företaget befinner sig i har största relevans för vilka finansiella nyckeltal som skall beaktas. Detta beror på att det krävs olika styrning om företaget är i en tillväxt-, mognads-, eller skördefas⁴³.

Mått på det finansiella perspektivet, såsom mått på övriga perspektiv, är högst individuellt för företaget och måste komma fram ur själva implementeringsprocessen. Det kan ändå vara intressant att exemplifiera några mått som beskrivits av Olve m.fl.⁴⁴

³⁸ http://www.icvisions.com/dolphin-skandia_navigator.shtml

³⁹ Edvinsson, Malone (1997). Sida 36

⁴⁰ ibid. Sida 29

⁴¹ Kaplan, R. & Norton, D. (1999). Sida 18

⁴² Kaplan, R. & Norton, D. (1999). Sida 52

⁴³ ibid.

⁴⁴ Olve, N. - G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 294

- *Intäkter/totala tillgångar (%)*
- *Intäkter från nya produkter eller affärer (kr)*
- *Intäkter/anställd (kr)*
- *Vinst/anställd (kr)*
- *Räntabilitet på sysselsatt kapital (%)*

Inom kommunal verksamhet är det helt andra mått som används eftersom offentlig verksamhet inte är jämförbar med ett vinstgivande företag. I offentlig verksamhet kan man säga att utgångspunkten är att medborgaren får mest service för sin skattekrona. Detta resulterar i att politikerna försöker optimera resursutnyttjandet på bästa möjliga sätt.

2.3.2 Kundperspektiv

Detta perspektiv fokuserar på kunden och vad som skapar mervärde för kunden idag. För att nå långsiktig framgång är goda kundkontakter och kundtillfredsställelse en förutsättning och det krävs därför att man identifierar vad som ger mervärde åt kunden. Varans eller tjänstens funktionalitet, kvalitet och pris är egenskaper⁴⁵ som kan ge mervärde. Därutöver är köppupplevelse, kundmottagande och image relevanta egenskaper som bör beaktas.

Man kan säga att kundperspektivet är själva hjärtat⁴⁶ i styrkortet då både interna processer och utveckling skall riktas mot detta perspektiv. Syftet är att skapa ett flöde av säljbara produkter eller tjänster vilket är livsnödvändigt för verksamheten och en förutsättning för att skapa intäkter och nöjda kunder.

Mätning av kundperspektivets mått bör således ge svar på om verksamheten skapar mervärde för kunden och om kunderna är lojala. Olve m.fl.⁴⁷ tar upp några exempel på mått som exemplifieras här nedan.

- *Marknadsandel (%)*
- *Nöjd kundindex (%)*
- *Kostnader/kunder (kr)*
- *Kundbesök i tid (#)*
- *Antal reklamationer (#)*

Avsikten i organisationen måste vara den att verksamheten finns till för kundernas/klienternas skull. Målsättningen är att uppfatta och uppfylla kundernas önskemål och förväntningar gällande den levererade varan eller tjänsten. Ett sådant synsätt måste vara den grundläggande

⁴⁵ Kaplan, R. & Norton, D. (1999). Sida 84

⁴⁶ Olve, N. - G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 73

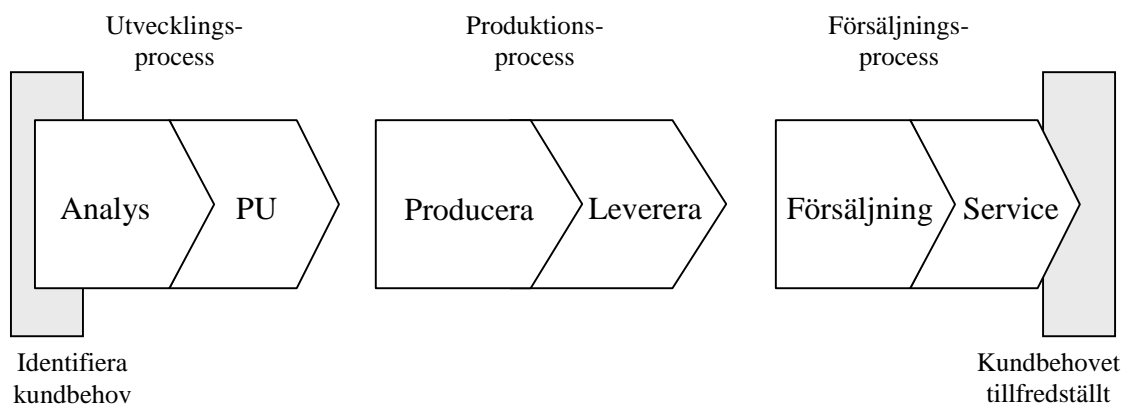
⁴⁷ ibid. Sida 296

satsen i alla verksamheter. Att inte beakta kundernas uppfattningar av hur organisationen uppfyller behoven kan innebära allvarliga konsekvenser för företagets fortlevnad. Skickligheten att se och bedöma sin egen organisation utifrån (med kundernas/klienternas ögon) blir avgörande på det viset.

2.3.3 Processperspektiv

I detta perspektiv behandlas företagets interna processer d.v.s. de aktiviteter som gör att företaget blir framgångsrikt och är en grund för att nå kund- och aktieägarmålen⁴⁸. Dessa processer består delvis av själva produktionen av varan eller tjänsten men också av relationen till omvärlden (kunden). De flesta företag inriktar sig på att förbättra processerna för att på så sätt bli framgångsrika. Förbättringar av själva produktionen kan ses som större inre effektivitet och förbättring av kundrelationen kan ses som större yttre effektivitet⁴⁹. De mått som brukar användas vid utvärdering av processerna är kostnad, kvalitet, flöde och tid.

När Balanced Scorecard används för mätning i detta perspektiv rekommenderar Kaplan och Norton att man ritar upp en fullständig intern förädlingskedja (figur 2) för att identifiera företagets processer och på så sätt vara en hjälp att konkretisera processperspektivet och dess delar. Förädlingskedjan består av tre processer: *utvecklingsprocess*, *produktionsprocess* och *försäljningsprocess*. I utvecklingsprocessen identifierar och analyserar man kundbehovet och sedan sker produktutveckling därefter. I produktionsprocessen produceras de efterfrågade produkterna resurssnålt till rätt kvalitet, för att sedan kunna leverera dessa i rätt mängd och i rätt tid. I försäljningsprocessen säljs produkterna med efterkommande service så att kundbehovet blir tillfredställt.



Figur 2 Värdekedjan enl. Olve et al.⁵⁰

Processerna bryts ner i detalj för att eliminera alla de processer som inte är med att skapa mervärde för kunden.⁵¹ Olve m.fl.⁵² har även i processperspektivet exemplifierat några mått som kan användas vid tillämpningen av styrkortet.

⁴⁸ Kaplan, R., Norton, D. (1999). Sida 91

⁴⁹ Bruzelius, L., Skärvad, P. - H. (1995). Sida 108

⁵⁰ Olve, N. - G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 75

⁵¹ ibid.

⁵² ibid. Sida 297

- *Administrativa kostnader/totala intäkter (%)*
- *Genomsnittlig ledtid (#)*
- *Lageromsättningshastighet (#)*
- *IT-kapacitet (#)*
- *Felfria kontrakt (#)*

2.3.4 Lärandeperspektiv

Detta framåtblickande perspektiv berör dels traditionella områden och dels utveckling och innovation av produkter/tjänster i verksamheten men också kompetensen och dess utveckling i hela organisationen. Kompetensen är speciellt viktig för att skapa en lärande organisation som utvecklas kontinuerligt. Verksamheten skall stå rustad för en snabbföränderlig omvärld med ständigt växande konkurrens och då krävs det att medarbetarna och organisationen har hög kompetens och att de är välmotiverade för att klara målen. Ett sätt att definiera var kompetensen finns i organisationen enligt Olve et al är att upprätta en kompetensbalansräkning (tabell 1), som delas upp i en tillgångssida och en skuldsida.

Tabell 1 *Kompetensbalansräkning, enl. Olve et al.*⁵³

Kompetensbalansen	
<i>Tillgångar</i>	<i>Skulder</i>
Försäljning	Inhyrd kompetens
Service	Nätverkets kompetens
Produktion	Partners kompetens
Produktutveckling	Egen kompetens
Administration	

Tillgångssidan skall vara till hjälp när man skall analysera vilken kunskap⁵⁴ och vilka förmågor som skall tillhöra kärnkompetensen. Skuldsidan skall dels beskriva var i organisationen eller dess nätverk⁵⁵ som kompetensen finns dels vilka val man gjort av anskaffning av kompetens utifrån. Lärandeperspektivet som Kaplan och Norton har beskrivit uppdelar Olve m.fl.⁵⁶ på två perspektiv dels *förnyelse- och utvecklingsperspektiv* dels *humanperspektiv*. Några mått som de har exemplifierat och vi vill belysa är:

⁵³ *ibid.* Sida 78

⁵⁴ *ibid.* Sida 78

⁵⁵ Utnyttjande av nätverkets kunskap är en av grundpelarna i supply chain management

⁵⁶ Olve, N. - G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 298

- *FoU-kostnader (kr)*
- *Sökta patent (#)*
- *Utgifter för kompetensutveckling/anställd (kr)*
- *Motivationsindex (%)*
- *Personalomsättning (%)*

2.4 Införandeprocessen av Balanced Scorecard

Vi kommer här att översiktligt beskriva själva införandeprocessen för att läsaren skall förstå varför den är så viktig för vår undersökning. För att förstå resonemanget om hur Balanced Scorecard används fordras en insikt om själva införandeprocessen. Vissa grundläggande förutsättningar krävs⁵⁷ för att man skall kunna ta fram ett styrkort i t.ex. en offentlig verksamhet. Det är viktigt att ha en gemensam övergripande grundsyn. Dessutom är det av största vikt att verksamheten ges tillräcklig tid och resurser i detta viktiga skede. För att alla som är berörda i framtagandet av styrkortet skall kunna ta till sig all information och öka förståelsen kräver det odelad uppmärksamhet under perioder. Själva processen är som vi tidigare har skrivit väldigt viktig och detta kräver av de flesta medarbetarna att de deltar under hela processen. Det gör att individen förhoppningsvis får samma mål som organisationen och skapar en grogrund för en lyckad implementering.

När en större organisation skall etablera ett styrkort kommer man naturligtvis till frågan i vilken enhet skall införandet påbörjas. Det lämpligaste är att börja med att genomföra ett eller flera pilotprojekt i den enhet som är mest mottaglig för förändring. Frivillighet är en annan viktig faktor när man vill införa BSC.⁵⁸ Införandeprocessen består av elva steg om man följer Olve et al⁵⁹ och deras uppfattning av implementering som överensstämmer i stort med Kaplan och Nortons förebild. Det första steget är att definiera branschen, dess utveckling och företagets roll. Detta görs för att få en samstämmig definition av företagets position idag och för framtiden och därmed lägga grunden för ett underlag till utveckling av visionen⁶⁰. Rent praktiskt görs intervjuer med i första hand företagsledningen men också de starkaste opinionsbildarna i företaget för att få en bred förhandsbild. Dessa intervjuer bör dokumenteras och därefter sammanställas i ett underlag för fortsatt arbete.

Det andra steget är att fastställa och stämma av företagets vision. Då träffas de berörda för gemensam diskussion om företagets situation och med hjälp av det tidigare utarbetade underlaget skapas en gemensam vision. Det tredje steget är att fastställa de olika perspektiven (oftast fyra) som vi beskrivit utförligt tidigare. Som en utgångspunkt fungerar verksamhetslogik där perspektiven skall ha tydliga samband med varandra. I detta skede bör någon utifrån anlitas med erfarenhet av BSC projekt. Det fjärde steget är att bryta ner visionen på respektive

⁵⁷ *ibid.* sida 59

⁵⁸ *ibid.* sida 55

⁵⁹ *ibid.* sida 61

⁶⁰ *ibid.* ”ett företags framtida och önskvärda läge”, sida 53

perspektiv och formulera de övergripande strategiska målen. Detta steg innefattar själva strategiformuleringsprocessen som oftast är en komplex och resurskrävande procedur. Det femte steget är att identifiera kritiska framgångsfaktorer⁶¹. Här beskrivs vad det är som krävs i respektive perspektiv för att kunna nå framgång i sin verksamhet. För bästa resultat görs detta först gruppvis för att sedan diskutera alla tillsammans. Resultatet blir en välförankrad och relevant lista på de viktigaste framgångsfaktorerna som kan användas vid formuleringen av nyckelmåtten senare. Innan måtten utvecklas bör framgångsfaktorerna stämmas av horisontellt och vertikalt och kontrollera om styrkortet hänger ihop på ett bra sätt. Den vertikala avstämningen sker i samband med framtagningen av framgångsfaktorerna på ett tämligen automatiskt sätt. Den horisontella avstämningen görs enklast genom att rita upp styrkortet i form av ett flödesschema. Därefter kontrolleras att framgångsfaktorerna inte motverkar varandra.

Det sjätte steget i processen är att utveckla mått, identifiera orsak - verkan samband och att skapa balans. De berörda samlas inledningsvis för att komma på olika mått. Detta görs under en karaktär av ”brainstorming⁶²” då alla idéer är välkomna. Sedan undersöks om det är praktiskt möjligt att mäta pålitligt på de upptäckta måtten. Slutligen i detta steg undersöks den logiska strukturen med hjälp av flödesschemat för att se om orsak - verkan samband är i balans. De kortsiktiga förbättringarna får inte påverka de långsiktiga målen vilket leder till suboptimering⁶³. Måtten skall stödja den övergripande visionen och strategin om lämpliga mått har utarbetats. Det sjunde steget är att fastställa det övergripande styrkortet för godkännande av ledningen i verksamheten. Sedan skall styrkortet och det bakomliggande arbetet presenteras för samtliga medarbetare för att underlätta införandet. Man bör också lämna någon sorts manual till alla i organisationen för att förståelsen skall öka och att de tänkbara tillvägagångssätten för en senare nedbrytning och utveckling av styrkortet kan fortskrida. I det åttonde steget tas ställning till om hur styrkortet och måtten skall brytas ner i mindre enheter i organisationen. Syftet med en sådan nerbrytning är att alla medarbetare skall förstå vad styrkortet är till för och för att utnyttja BSC-metodikens⁶⁴ potential som styrverktyg. En förutsättning är dock att den mest lämpliga organisationsformen⁶⁵ fastställs och såväl intern som extern kompetens och erfarenhet tillvaratas på bästa sätt. När styrkortet bryts ned kan man också fråga sig om det är möjligt att börja på en mellanliggande nivå⁶⁶ i organisationen. Det beror på om verksamheten skiljer sig väldigt i organisationen och om enheterna är självständiga resultatenheter. Är så fallet och överliggande nivå inte har några gemensamma samband kan en sådan lösning tänkas.

Det nionde steget innefattar formulering av mål för respektive mått. Både kort- och långsiktiga mål måste sättas upp för företaget för att visa färdriktningen. För att undvika att företaget kommer ur kurs skall det gå att styra kursen utifrån de avlästa måtten. I detta skede är det sålunda viktigt även här att stämma av måtten såväl horisontellt som vertikalt⁶⁷. Det tionde steget är att ta fram en handlingsplan av åtgärder för att förverkliga de uppsatta målen och visionen⁶⁸. Denna handlingsplan skall vara förväntningar som kan tillfredställas, samstämmighet angående prioritering och tidsplan är viktig. Handlingsplanen som skall användas som

⁶¹ som påverkar vår strategi mest för att nå vår vision (vår egen definition)

⁶² ibid. Sida 82

⁶³ ibid.

⁶⁴ ibid. Sida 84

⁶⁵ ibid.

⁶⁶ ibid. Sida 86

⁶⁷ ibid. Sida 89

⁶⁸ ibid. Sida 90

uppföljningsunderlag bör dessutom innehålla en lista med vem som är ansvarig och vilken tidsplan man har för redovisning. Det elfte och sista steget innefattar själva införandet av styrkortet. För att BSC skall fungera som det är tänkt så skall måtten löpande följas upp. Det ställer krav på rapporteringen av data och det kräver oftast starkt IT-stöd. Uppföljningen sker i det löpande ledningsarbetet⁶⁹ i alla delar av organisationen och kommer att påverka det dagliga arbetet och eventuella förändringar av måtten. Att sedan få Balanced Scorecard att fungera som ett management system kräver mycket mera, vilket vi dock inte kommer att belysa i denna uppsats.

För ett mindre företag kan en sådan här process ta minst sex månader⁷⁰ vid ett lyckat införande. I större verksamheter tar det betydligt längre tid och processen är som sagt väldigt central och viktig så man bör fokusera på förståelse och inte tidsåtgång. En studie⁷¹ av förändlingsprocessen av Balanced Scorecard i ett antal stora företag visar att de som har växt fram långsamt har lyckats bäst. Enligt studien har dessa processer pågått i flera fall i 4-6 år. Man skall dock samtidigt framhålla att processen egentligen aldrig tar slut eftersom vi lever i en föränderlig omvärld som kräver vissa justeringar av styrkortet. Denna kontinuerliga förändring är samtidigt den största styrkan med Balanced Scorecard.

2.5 Balanced Scorecard i offentlig verksamhet

Balanced Scorecard utvecklades med hänseende på privata företag. De framgångsfaktorer och de nyckelmått som finns beskrivna i litteraturen är också specifika för vinstdrivande företag. BSC är en flerdimensionell mätningsmetod och har som styrka att inte bara fokusera på finansiella mått utan även på icke-finansiella. ”Modellen lämpar sig därför särskilt väl för verksamheter som inte har vinst som huvudsyfte”.⁷²

En av offentliga sektorns mest typiska kännetecken är att produktionen av dess tjänster sker med hjälp av ett ”samhällskontrakt”⁷³ i vilket samhällets medlemmar kommer överens om att konsumtionen sker kollektivt. Grunden till ett sådant beteende kan möjligen vara att vissa typer av konsumtion inte lämpar sig för den privata (marknadsstyrda) sektorn. Södersten et al⁷⁴ menar att när tillverkningen av sådana konsumtionsvaror (tjänster) sker i offentlig regi då blir effektiviteten i resursanvändningen större. Författarna använder den ekonomiska välfärdsteorin som en förklaring till varför en del av nyttigheter konsumeras och produceras i offentlig sektorn.

Ett annat typiskt kännetecken för offentliga verksamheter är avsaknaden av resultatmätning i rena kvantitativa mått som leder till en önskan att mäta effektiviteten och produktiviteten. Här är det dock väldigt svårt att veta vad den optimala resursförbrukningen är. Den offentliga sektorn tenderar därför ofta att spendera vad som är tillåtet av sin budget även om budgeten är högre än nödvändigt. Dessutom är risken att de undviker att göra investeringar som har väldigt god utdelning endast för att budgeten ej tillåter investeringar.⁷⁵

⁶⁹ ibid. Sida 92

⁷⁰ ibid. Sida 56

⁷¹ En studie gjord vid Oxford Universitys Tempelton College

⁷² Olve, N. - G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 265

⁷³ Södersten, B. et al (1992)

⁷⁴ ibid. Sida 138-143

⁷⁵ Anthony, R. & Govindarajan, V. (2001). Sida 633

De nya tendenserna inom offentliga verksamheter är att många av de tidigare offentliga funktionerna läggs ut till privata entreprenörer eller helt och hållet rationaliseras bort. Kaplan & Norton påpekar att många av de utredare som har undersökt förhållandena i den amerikanska offentliga sektorn erkänner nu öppet att det finns en del stora brister vad gäller redovisning av sina arbeten.

Utfallsmåtten kommer inte att välkomnas av alla. Det kommer att bli svårt att utveckla dem. Offentliganställda brukar i allmänhet inte koncentrera sig på resultatet av sitt arbete. De har visserligen fått lära sig att tänka i termer av processer, men mått är inte alltid lätta att skapa. På grund av detta händer det ofta att de mäter sitt arbetes volym, inte själva resultatet och om de arbetar hårt tror de att de gör sitt bästa. Det kommer att ta flera år för de offentliga organisationerna att utveckla användbara mått och utfallsrapporter.⁷⁶

Styrkortet inom den amerikanska offentliga sektorn fokuserar på även ett femte perspektiv som kallas *empowerment* som framför allt poängterar medarbetarnas centrala roll i de nya kundorienterade organisationerna.

Det är inte bara i USA som den offentliga sektorn förändras. De svenska kommunerna har gått från traditionell rambudgetering och i vissa fall behovsbudgetering (där kommunenheten får betalt per individ) mot ett mer nyanserat budgetsysteem. Olika former av beställar - utförarmodeller har rönt stort intresse bland kommunerna de senaste åren.⁷⁷ Där både beställare och utförare är skilda resultatenheter och särskilda krav ur olika hänseende ställs av beställaren mot utföraren. När beställaren sätter högre krav krävs det bra mätmetoder och tydliga avtal för de tjänster som utförs.⁷⁸ På initiativ av Svenska Kommunförbundet har en del kommuner projekt på gång att införa Balanced Scorecard som mätsystem och styrsystem för verksamheten.⁷⁹ Dessutom har en del sydsvenska kommuner haft ett samarbete som innefattar jämförelser av ett antal gemensamma nyckeltal och verksamhetsmått som kan utnyttas i en styrkortsprocess så småningom.⁸⁰

De mått som används i de sydsvenska kommunerna tycks huvudsakligen avse bestånd och kostnader. Väglängd, antal signalanläggningar och ljuspunkter finns med, liksom kostnader och kronor/lykta. Vilken beskrivning som fungerar bäst beror som vanligt på användningen. Vi tror dock att det finns intressanta möjligheter att börja dela upp sådana mått på de olika perspektiven. De har den fördelen att mätvärden och jämförelser finns för några kommuner och ett antal år tillbaka⁸¹.

Något längre erfarenhet av BSC i kommuner har man i USA där det har provats att sammankoppla bonussystem med styrkort.⁸² Sunnyvale är ett exempel på en amerikansk kommun som tillämpar belöningar i verksamheten. För att ersättning skall utgå i Sunnyvale så krävs det att projektet överträffar sina mål både gällande kvalitet och produktivitet och då kan projektleda-

⁷⁶ U.S. Government Printing Office, *Creating a Government That Works Better And Costs Less: Report of the National Performance Review*, Washington D.C., (1993) återgivet av Kaplan & Norton (1999). Sida 169

⁷⁷ Davén, B. & Nilsson, H. (1996)

⁷⁸ *ibid.* Sida 266

⁷⁹ Svenska Kommunförbundet: *Konsten att styra – Exempel på Kommunala Balanced Scorecard*, 1999.

⁸⁰ Olve, N. - G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 267

⁸¹ *ibid.* Sida 268

⁸² Kaplan, R., Norton, D. (1999). Sida 170

ren få en bonus på upp till 10 %. Staden är också framgångsrik ur produktivitetssynvinkel enligt en jämförande studie. Denna visade att Sunnyvale hade 35-45 % färre antal anställda men ändå kunde erbjuda fler tjänster än städer av liknande och jämförbar storlek och typ.⁸³

Ett annat exempel på en kommun i USA som använder sig av Balanced Scorecard i sin verksamhet är staden Charlotte i North Carolina som publicerade sitt styrkort 1995.⁸⁴ Deras BSC var inte fullt utvecklat men det gav ändå staden mer målinriktning och ansvarstagande i arbetet än tidigare då endast budgeten styrde beslutsprocessen. Staden Charlotte använder sig av följande fyra perspektiv i styrkortet: *ekonomi, kundservice, intern effektivitet* samt *innovationer och inläring*. Målsättningen på de olika perspektiven är som följer:⁸⁵

- Kundservice: *Att erbjuda invånarna i Charlotte ypperlig kundservice*
- Finansiellt ansvar: *Att vara goda förvaltare av stadens pengar*
- Intern arbetseffektivitet: *Att fortsätta förbättra servicens kostnadseffektivitet utan att höja anslagen men genom att öka effektiviteten*
- Innovation och inläring: *Att utforska nya produkter och processer för att förbättra vårt resultat i framtiden*

Detta exempel visar oss att även en offentlig organisation kan använda sig av styrkortet på ett bra och konstruktivt sätt. Styrkortet för den amerikanska kommunen är förvånansvärt likt ett privat företags BSC även om en större vikt läggs vid klienternas och medarbetarnas roller.

2.6 Styrkortets anpassning till andra styrsystem

Styrkortets anpassning till andra styrsystem och dess komplikationer beskrivs bl.a. av Olve et al⁸⁶. Författarna menar att historiskt sätt finns det många olika mät- och styrsystem som t.ex. Total Quality Management (TQM), Business Process Management (BPM), ISO - certifiering etc. Dessa styrsystem var i stort sätt föregångare till BSC. Författarna konstaterar att de inte har alltför stora erfarenheter av hur kompatibiliteten mellan de gamla och det nya (BSC) styrsystemet samverkar med varandra men enligt deras uppfattning bör man kunna förena dem på ett konstruktivt sätt. Det finns alltså inte någon anledning till att tro att de olika styrsystemen skall konkurrera med varandra. Det är emellertid viktigt att företagen klargör förhållanden mellan de olika systemen.

En annan intressant aspekt i sammanhanget är hur de olika måtten i styrsystemen påverkar varandra på det metodologiska planet. I filosofiska sammanhang är det brukligt att skilja mellan två typer av förklaringar, *kausala* och *intentionala*. Den kausala förklaringsmodellen kan hänföras till ett antal faktorer, orsakerna, som under vissa omständigheter ger upphov till en bestämd effekt. Den intentionala förklaringsmodellen kan enbart sammankopplas med mänsk-

⁸³ U.S. Government Printing Office, *Creating a Government That Works Better And Costs Less: Report of the National Performance Review*, Washington D.C., (1993) återgivet av Kaplan & Norton (1999). Sida 170

⁸⁴ Kaplan, R., Norton, D. (1999). Sida 170

⁸⁵ ibid. Sida 172-173

⁸⁶ Olve, N. - G., Roy, J., Wetter, M. (1997)

liga handlingar dvs. när aktören har ett mål att uppfylla samt en plan om hur handlingar skall förverkligas.

Skillnaden mellan de båda förklaringsansatserna är endast att den intentionala förklaringen återger konjunkturavmattningen som en del i aktörens besluts kalkyl, medan en kausal förklaring söker fastställa ett direkt samband mellan konjunkturen och det politiska beslutet. En av de insikter som modern spelteori förmedlar är just att mänskligt handlande kan förklaras genom en kombination av intentionala och kausala element. Lösningen på ett fångarnas dilemma, för att ta det mest kända exemplet, beror ju på såväl aktörernas preferenser som spelets struktur.⁸⁷

Analysen av kausaliteten dvs. *orsak* och *verkan* är ett av de viktigaste problemområden inom forskningsmetodologin. En kausal förbindelse mellan två händelser innebär att den ena händelsen ger upphov till den andra. Hela samhällsvetenskapen är beroende av antagandet att alla händelser har en orsak. Man kan inte genast avgöra utifrån ett konstaterat samband vad som är *orsak* och vad som är *verkan*. En korrelation mellan två eller flera variabler innebär att det finns ett regelbundet samband, en relation eller samvariation mellan företeelser hos en individ eller grupp. När man skall ta ställning till orsaker som kan förklara ett visst samband bör man skilja mellan *beroende* och *oberoende* variabel för att ha kontroll över situationen. I praktiken måste man konstanthålla vissa variabler för att kunna konstatera vilken effekt dessa får på de andra variablerna. Orsak och verkan sambandet har således en fundamental betydelse för det enskilda styrsystemet och dess samverkan med andra system, dvs. de olika måtten får inte vara motsägelsefulla. Några kriterier som är användbara när man skall åstadkomma mått är följande⁸⁸:

1. *Måtten skall vara tydliga och definierade på samma vis överallt i företaget.*
2. *De använda måtten skall när de används tillsammans ge en god täckning av de egenskaper hos verksamheten som tas upp i strategier och kritiska framgångsfaktorer.*
3. *Sambanden mellan måtten i de olika perspektiven skall framgå. Ett styrkort kan sägas ge en bild av hur vi vill att verksamheten skall se ut. Bilden skall kunna tolkas som en sammanhängande och övertygande berättelse, där man förstår hur strävandena i de nedre rutorna är logiskt motiverade för att vara framgångsrika i de övre.*
4. *Måtten skall vara användbara för att sätta mål som de ansvariga finner realistiska.*
5. *Mätning måste kunna göras på ett smidigt sätt, och mätvärden skall kunna hanteras i olika system, t.ex. inom ramen för företagets intranät- och data warehouselösningar.*

En annan intressant aspekt beskrivs av Andersson et al⁸⁹. Författarna menar att det vid inledningsskedet av systemförändringar kan vara försvarbart att utveckla parallella styrsystem. Poängen med att använda sig av flera styrsystem kan vara att kunna utveckla nya metastyr-

⁸⁷ Hermansson, J. (1994). Sida 2

⁸⁸ Olve, N. - G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 147 - 205

⁸⁹ Andersson, P. M., et al (2000). Sida 90

ningsfilosofier⁹⁰ som sedan kan bidra till utvecklandet av integrationsmekanismer. Med hjälp av dessa integrationsmekanismer kan man sedan studera sambanden mellan olika organisatoriska enheter samtidigt istället för var för sig t.ex. sambanden mellan ekonomi, kvalité, servicegraden gentemot klienter/kunder.

⁹⁰ Vår egen benämning

3 Empiri

3.1 Helsingborg stads organisation

Helsingborgs stad som är rikets nionde största kommun har ca 118 000 invånare och är en segregerad stad. Stadens norra del befolkas av relativt välbärgade medborgare medan södra delen sammankopplas ofta med de stora industrier (Kemira, Ramlösa, Frigoscandia m.m.) som finns i området. Staden har ett borgerligt styre som domineras av Moderata samlingspartiet.

Helsingborgs stads verksamheter omsätter årligen ca 4,5 miljarder kronor. Av dessa finansieras 3,3 miljarder eller 73 % av skatteintäkter och generella bidrag från staten. Drygt 41 % av stadens nettokostnader går till skola och förskoleverksamhet. Vård av äldre och funktionshindrade tar anspråk 27 % av nettokostnaden. Vidare svarar försörjningsstöd, Individ- och Familjeomsorg samt arbetsmarknadsåtgärder för drygt 15 % av nettokostnaden. Kommunskatten uppgår till totalt 30,31 kronor och ligger under riksgenomsnittet. Staden har ingen reell låneskuld och soliditeten ligger omkring 80 %. Staden låter varje år Standard & Poors göra en s.k. rating av staden och denna ligger på AA. Antal årsanställda i stadens tjänst uppgår till drygt 7000.

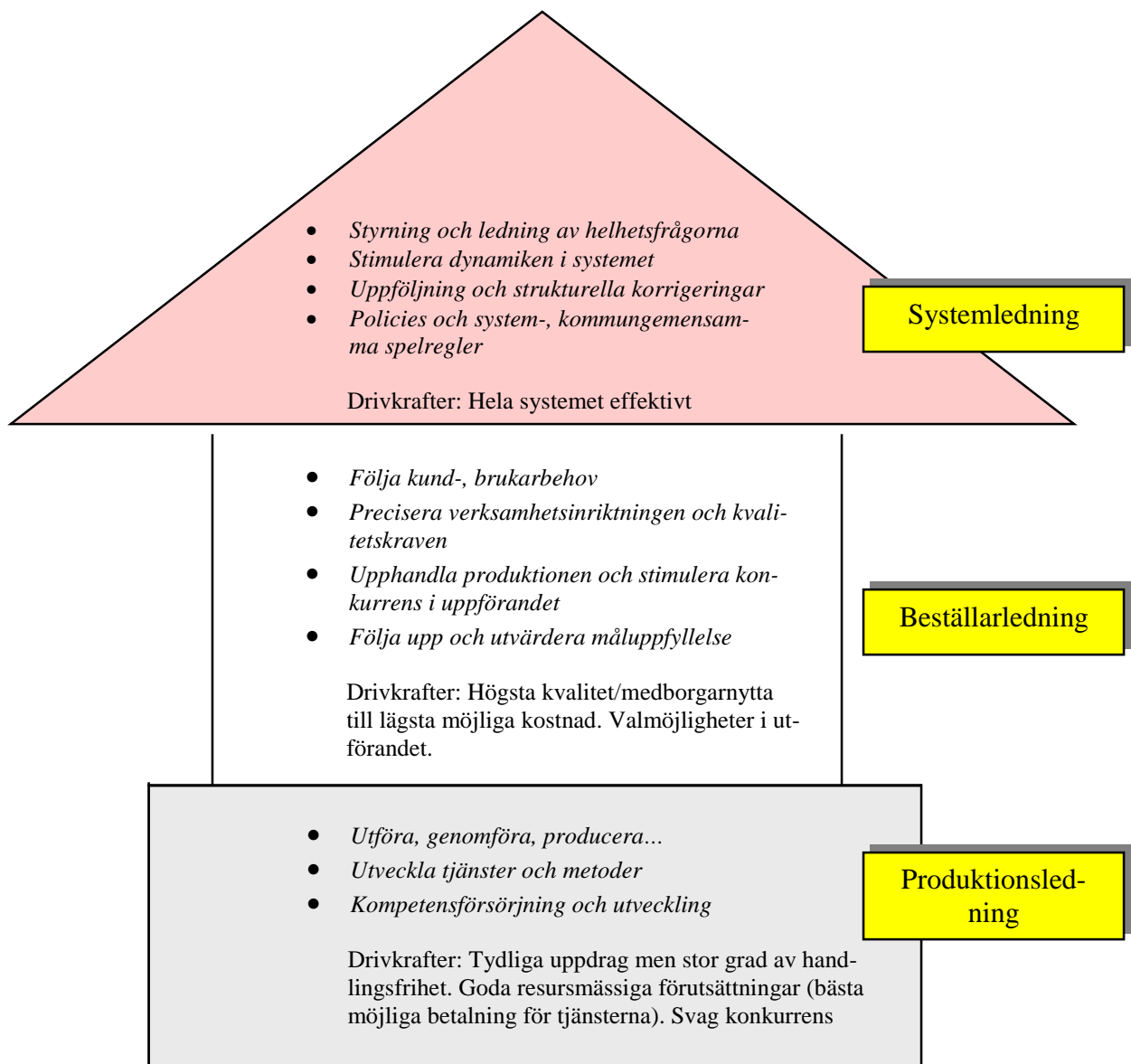
Helsingborgs Kommunfullmäktige beslutade 1998-06-16 om förändringar i stadens organisation från och med den 1 januari 1999.⁹¹ Ordföranden hade i en skrivelse till kommunfullmäktige föreslagit förändringar med upphävande av fullmäktiges tidigare beslut och som en följd härav avveckla servicenämnderna från och med 1999-01-01. I samband med avvecklingen av servicenämnderna föreslogs att fyra nya uppdragsnämnder skulle bildas:

1. *Skol- och Fritidsnämnden*
2. *Vård- och omsorgsnämnd*
3. *Utvecklingsnämnd*
4. *Kulturnämnd*

Nämnderna har ansvar för mål och kvalitet, finansiering, långsiktig planering, formulering av uppdrag, upphandling, uppföljning, utvärdering samt myndighetsutövning inom respektive område. På utförarsidan föreslogs fyra utförarstyrelser: Barn- och ungdomsstyrelse Norr och Söder (BUS:N och BUS:S), Vård- och omsorgsstyrelse samt Utförarstyrelse för gymnasie- och vuxenutbildning. På kulturområdet föreslås fyra institutionsstyrelser för bibliotek, symfoniorkester, museiverksamhet och stadsteater. Som en följd av omorganisationen avvecklades arbetsmarknadsnämndens projektorganisation från och med 1999-01-01. I fortsättningen fo-

⁹¹ KS § 270 D nr A 116/98

kuserar vi bara på Utvecklingsnämndens organisation vilken har betydelse för vår analys. I Skol- och fritidsnämnden illustrerar vi först och främst projektorganisationen i BBiC.



Figur 3 Renolade beställar-, utförarroller (enligt Ledarskaparna Partners, sida 17)

3.1.1 Barn- och Ungdomsstyrelser Söder och Norr

Genom sammanläggning av de tidigare servicenämnderna uppdelades Helsingborgs stad från och med den 1/1 1999 i två administrativa delar:

1. *Barn- och ungdomsstyrelse Söder* (BUS:S) med ansvar för professionellt utförande och utveckling inom områdena förskola, grundskola, särskola, fritidsfrågor, förebyggande barn- och ungdomsfrågor inom individ- och familjeomsorgen, kommunövergripande utföraransvar för fritids- och idrottsanläggningar samt social jour.

2. *Barn- och ungdomsstyrelse Norr (BUS:N)* med ansvar för professionellt utförande och utveckling inom områdena förskola, grundskola, särskola, fritidsfrågor samt förebyggande barn- och ungdomsfrågor inom individ- och familjeomsorgen

Motivet bakom beställar-, utförarmodellen var att tydliggöra rollfördelningen mellan kommunstyrelsens systemledning, beställarnämndernas (uppdragsnämndernas) uppdragsledning och utförarstyrelsernas produktionsledning. Utgångspunkter och drivkrafter i en organisation med renodlade beställar-, utförarroller kan i ett organisationsteoretiskt perspektiv åskådliggöras enligt figur 3. Modellens karaktäristiska drag är att den bygger på att man i beställarledningen väljer den utförare som bäst kan svara upp mot kraven på kvalitet och ekonomi i uppdraget.⁹²

3.1.2 Skol- och Fritidsnämnden

Till Skol- och Fritidsnämndens ansvarsområde tillhör mål och kvalitet, finansiering, långsiktig planering, formulering av uppdrag, upphandling, uppföljning och utvärdering av utbildningsområdet (0 - 20 år). Även förskola, grundskola, särskola, gymnasieskola, fritidsfrågor, förebyggande av barn- och ungdomsfrågor inom individ- och familjeomsorgen samt myndighetsutövning för åldersgruppen 0 - 20 år skall ingå i nämndens ansvarsområde enligt SoL⁹³, LVU⁹⁴, LSS⁹⁵ och Skollagen. Skol- och Fritidsnämndens budget på 1,9 miljarder (brutto) fördelas enligt följande: Nämnd och förvaltning 1,1 mkr, Individ- och familjeomsorg 139,3 mkr, förskola 384,6 mkr, grundskola 797,9 mkr, skolbarnsomsorg 82,0 mkr, gymnasieskola 358,7 mkr, fritidsområde 116,8 mkr och särskola 35,7 mkr. Största delen av kostnaderna kan således hänföras till grundskolan därefter kommer förskolan och gymnasieskolan.

I Skol- och Fritidsnämndens kvalitetspolicy anges fokus och struktur för nämndens kvalitetsarbete dvs. vad arbetet skall präglas av och vilken inriktning det skall ha för de närmaste åren. Nämnden har också antagit en utvärderingsplan av vilken framgår de uppföljningar och utvärderingar som skall göras; vem som ansvarar för dem samt hur redovisning skall ske. Även verksamhet i alternativ regi, antingen via entreprenörer eller som fristående skolor, omfattas av planen. För att samordna övergripande uppföljnings- och utvärderingsinsatser träffas representanter för Skol- och Fritidsnämndens och utförarstyrelsernas förvaltningar regelbundet i kvalitét gruppen. Varje verksamhet inom nämndens ansvarsområde skall varje år lämna en kvalitetsredovisning. I denna skall verksamhetens mål, arbetssätt, resultat och förbättringsområden beskrivas enligt en given struktur. Redovisningarna utgör en del av underlaget för nämndens samlade bedömning av kvaliteten i de olika verksamheterna - förskolor, skolor, fritid samt individ- och familjeomsorg. Rapporterna behandlas i nämnden och sänds därefter till Kommunstyrelse och Kommunfullmäktige. En samlad rapport för stadens grund- och gymnasieskolor sänds också årligen till Skolverket som har det statliga ansvaret för tillsyn av verksamheten.

⁹² Ledarskaparna Partners, *Slutrapport från arbetet med utvärdering av Helsingborgs stads organisation, 2001-12-5*.

⁹³ Sociallagen

⁹⁴ Lagen om vård av ungdomar

⁹⁵ Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Under våren 2002 skall Skol- och Fritidsnämnden återigen påbörja implementeringen av BSC vilket i praktiken innebär att nämndens befintliga projekt skall koordineras med styrkortet. Under vår intervju med nämndens ansvarige tjänsteman⁹⁶ har det framkommit att det var en del svårigheter tidigare vilket gjorde att styrkortet inte gick att införa. ”Det kändes inte naturligt”⁹⁷ att införa styrkortet p.g.a. nämndens mångfacetterade verksamhet dvs. det var svårt att skapa ett gemensamt styrkort för hela organisationen (uppdragsgivare – utförare).

*Skol- och Fritidsnämndens arbete med Balanserad styrning presenterades av Hans Olsson. Eftersom SOF nämnden är en uppdragsnämnd krävs förståelse för kvalitéerna i verksamheterna för att kunna ta fram fungerande styrkort. Fem styrkort har tagits fram, men behovet av att rekapitulera och ta ny ansats är stort*⁹⁸

Förutom de organisatoriska svårigheterna fanns även implicita svårigheter i samband med styrkortets införande. En av de drivande eldsjälarna (kvalitetschefen) i SOF hoppade av projektet BSC. Kvalitetschefen tyckte att styrkortets införande skall ske nerifrån och upp:

*Det mest positiva med Balanserad Styrning är att vi bryter ekonomiseringen, tendensen att enbart värdera utifrån ekonomin. Det är också viktigt att få fram en modell som fungerar oberoende av om vi driver en verksamhet i egen regi eller ha lagt ut den på entreprenad. Om Balanserad Styrning skall bli ett instrument för att utveckla våra verksamheter, då bör processen börja där ute och drivas nerifrån och upp istället tvärtom.*⁹⁹

Kommunfullmäktiges beslut gällande implementeringen av BSC uppfattas av några anställda som ett påtvingat beslut uppifrån och har inte haft tillräcklig förankring hos nämndens medarbetare.

3.1.3 Utvecklingsnämnden

Utvecklingsnämnden ansvarar för mål och kvalitet, finansiering, långsiktig planering, formulering av uppdrag, upphandling, uppföljning och utvärdering inom försörjnings-, arbetsmarknads- och vuxenutbildningsområdet. Därtill arbetar man med sysselsättningsrelaterade näringslivsfrågor med helhetsansvar för försörjningsfrågor, invandrar- och integrationsfrågor; myndighetsutövning inom särsvux, vuxenutbildningsområdet samt enligt SoL inom försörjningsområdet.

Utvecklingsnämndens vision är att alla vuxna individer är efter vilja och förmåga delaktiga i arbets- och samhällsliv, tar ansvar för sin egen utveckling och svarar för sin egen försörjning. Nämndens verksamhetsidé är en gränsöverskridande samverkan med individens utveckling i fokus. Inriktning och finansiering av vuxenutbildning, arbetsmarknadsfrågor och operativa näringslivsfrågor samlas tillsammans med försörjningsstödet i ett ansvarsområde. Detta ger Utvecklingsnämnden unika förutsättningar att – i bred och nära samverkan med näringslivet, de lokala statliga myndigheterna och samhällets övriga aktörer – stimulera tillkomsten av

⁹⁶ Hans Olsson, strategisk utvecklare, Skol- och Fritidsnämnd (2001-12-05)

⁹⁷ ibid.

⁹⁸ Helsingborgs stad, *Nulägesrapport* (2001-11-05)

⁹⁹ Helsingborgs stad: *Balanserad Styrning – Ingen vanlig kortlek*, Kommunstyrelsens förvaltning, maj 2000

nya arbetstillfällen, främja kompetensutveckling i arbetslivet och medverka till allas delaktighet i arbetslivet genom anställning eller eget företagande. Under mandatperioden har organisationen genomgått ett antal förändringar i akt och mening att åstadkomma högre effektivitet och bättre förutsättningar att genomföra det uppdrag kommunfullmäktige givit nämnden. Utvecklingsnämnden är en uppdragsnämnd med vissa utförande verksamheter. Nämnden är också myndighet för försörjningsstöd och vuxenutbildning. Försörjningsstödet administreras av två utförarenheter: *Visionscenter* och *Möjligheternas hus*.

Visionscenter arbetar med de helsingborgare som tar emot försörjningsstöd (socialbidrag) i huvudsak därför att de är arbetslösa. Genom att erbjuda en rad olika program och kompetenshöjande utbildningar försöker socialsekreterarna hjälpa klienterna tillbaka till arbetsmarknaden. *Möjligheternas Hus* utför arbete med klienter som inte direkt kan anvisas arbete eller annan sysselsättning utan behöver råd och stöd för att på sikt hitta vägen till egen försörjning. Flertalet av klienterna inom *Möjligheternas Hus* är i behov av rehabilitering och står längre ifrån arbetsmarknaden än klienterna inom *Visionscenter*. *Möjligheternas Hus* förfogar också över upphandlade program som så långt det är möjligt anpassas till den enskildes behov.

3.2 Utvecklingsnämndens uppbyggnad av BSC

3.2.1 Förberedelsefasen

Utvecklingsnämndens förvaltningschef beskrev under hösten 1999 en struktur för utformning av BSC.¹⁰⁰ Enligt kommunstyrelsens budgetanvisningar under samma år skulle ett styrkort upprättas inom varje ramområde innehållande sex perspektiv.

1. *Demokrati/Medborgare*
2. *Verksamhet /Servicenivå*
3. *Framtid/Utveckling*
4. *Ekonomi*
5. *Medarbetare/Organisation*
6. *Miljö/Hälsa*

Kommunfullmäktiges beslut innebar att uppdragsnämndernas styrkort skulle ansluta till budgetramområdena. Efter budgetprocessen har företrädare för uppdragsnämnderna lämnat synpunkter om en förenkling av modellen genom att reducera perspektiven till fyra. Under februari 2000 gavs nämnderna i uppdrag att upprätta och inkomna med förslag på styrkort till kommunstyrelsens förvaltning avseende stadens reviderade modell för balanserad styrning senast den 15 mars 2000. Modellen skulle innehålla fyra perspektiv. För utvecklingsnämndens

¹⁰⁰ Utvecklingsnämnden, *Balanserad styrning inom Utvecklingsnämndens ansvarsområde*, Lars Johansson, 1999-09-08.

del innebar det tre styrkort, ett för *Försörjningsstöd*, ett för *Vuxenutbildning* och ett för *Integration och Arbete*.

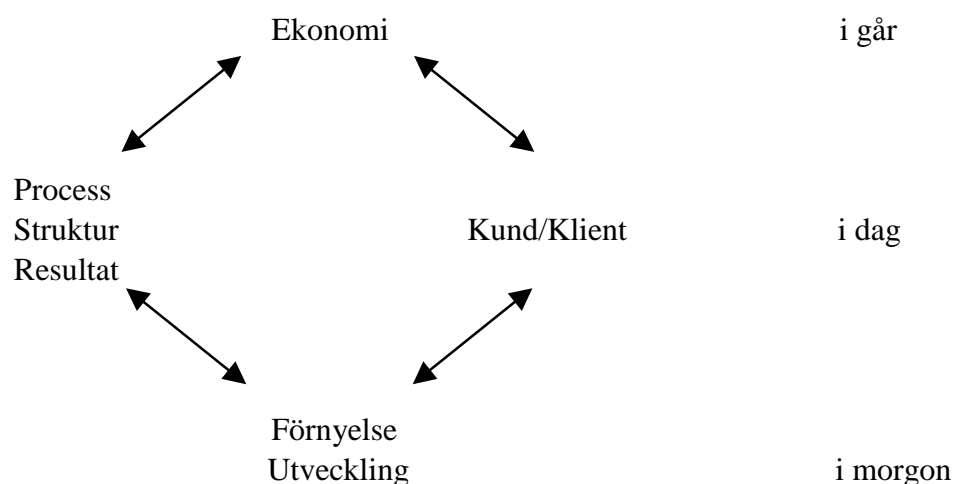
I arbetet med balanserad styrning har nämnden utgått dels från den av fullmäktiga antagna strategiska inriktningen avseende arbetsmarknad, näringsliv och utbildning, dels från ett arbetssätt där styrkortet utvecklas och implementeras successivt över tiden hos nämnd och i verksamheterna.

Då nämndens uppdrag innebär att insatser inom de olika sektorerna nämnden ansvarar för skall integreras och ett gränsöverskridande arbete mellan sektorer och samhällsaktörer främjas ser nämnden starka principiella motiv för att utveckla ett samlat styrkort för nämndens verksamhet. För en sådan lösning talar också praktiska hanteringsmässiga skäl. Nämnden fäster också stor vikt vid tidsperspektivet i styrprocessen. Den av Kaplan och Norton ursprungligen utvecklade styrprincipen omfattar fyra perspektiv med en tydlig distinktion i fråga om tidsperspektiv. Denna har förlorats i kommunstyrelsens uppläggning.¹⁰¹

Utvecklingsnämnden förordade för egen del en indelning i fyra perspektiv:

- *det historiska finansiella,*
- *de dagliga kund/ klient,*
- *det dagliga process,*
- *de framtidsorienterade förnyelse och utvecklingsperspektiven.*

För att bemöta kommunstyrelsens perspektivindelning och utifrån Utvecklingsnämndens ställning som uppdragsnämnd sammanfogades Verksamhet/Service-nivå och omdöptes till *processresultat* och Medarbetare/Organisation omdöptes till *processtrukturer* i processperspektivet.



Figur 4 Utvecklingsnämndens styrkortsförslag¹⁰²

¹⁰¹ ibid. Sida 2

¹⁰² ibid. Sida 3

Miljö och hälsoperspektivet tillgodosågs dels genom ett särskilt plandokument dels genom att miljö och hälsofrågorna fokuserade inom de kvarstående perspektiven. Utifrån modellen (figur 4) och den strategiska inriktningen påbörjades en diskussion om framgångsfaktorer där kvalitetssäkringen var en viktig parallellprocess.

De inledande utbildningarna i balanserad styrning påbörjades under februari 2000 för ett 20-tal deltagare med en extern konsult (Pesus Consulting AB). Verksamheternas företrädare, verksamhetschefer och gruppleadare, tillsammans med förvaltningsledningen deltog i utbildningen vars ändamål var att komma igenom de olika stegen i arbetsmodellen för att renodla ett styrkort. Gruppen använde sig av *metaplantekniken*¹⁰³ som ett hjälpmedel för sitt arbete. Förvaltningsledningen och de respektive verksamheternas företrädare bildade en arbetsgrupp bestående av tio personer i syfte att i dialog med övrig personal utarbeta förslag på styrkort innehållande framgångsfaktorer och indikatorer. De inkomna förslagen bearbetades och vidareutvecklades i arbetsgruppen som sedan tillsammans med den externa konsulten, på en ny utbildningsdag, utsåg en ansvarig för införande av balanserad styrning inom förvaltningen. På Utvecklingsnämndens sammanträde behandlades under våren 2000 förslaget på styrkort därefter överlämnades till Kommunstyrelsens förvaltning.

Under april 2000 bildades tre arbetsgrupper för respektive styrkort med de respektive verksamheternas representanter, IT-ansvarig samt ekonom och kontroller. Gruppen skulle träffas minst en gång varje månad för att diskutera hur styrkortet skall struktureras och införas. På dessa möten utarbetades balansböcker, framgångsfaktorerna och indikatorerna beskrevs. Det diskuterades även hur mätningarna skulle genomföras, vem som skulle vara ansvarig och hur ofta mätningar skulle genomföras.

Vid månadsskiftet augusti/september 2000 påbörjas mätningarna i styrkortet för *Vuxenutbildning* och *Försörjningsstödet*. De flesta av indikatorerna i styrkortet hade inte tidigare varit föremål för mätningar. Gällande ramområde *Integration och Arbete* konstaterades att det innehåller flera olika verksamhetsområden vilket medför att införandet av BSC drar ut på tiden.

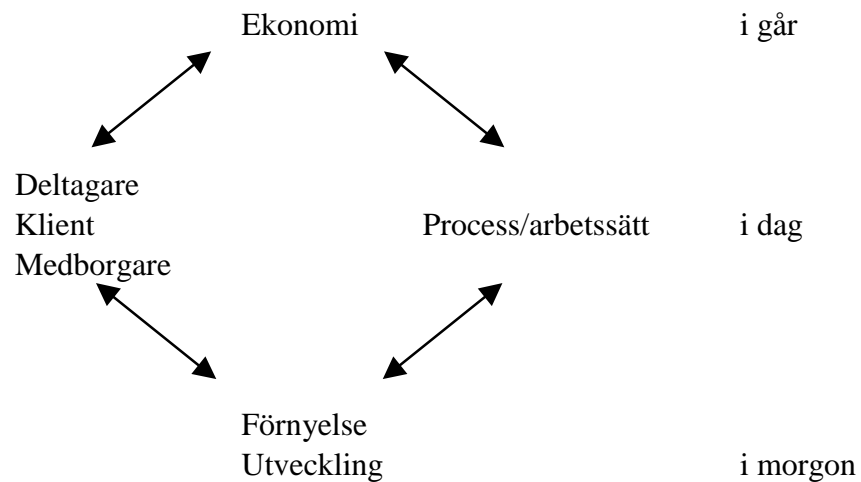
3.2.2 Den övergripande strukturen

Styrkortsindelningen i Utvecklingsnämnden följer nämndens ramindelning dvs. *Försörjningsstöd*, *Vuxenutbildning* och *Integration/arbete*. De fyra slutgiltiga perspektiven som fokuseras i Utvecklingsnämndens BSC är följande (figur 5):

1. *Ekonomi*
2. *Process/arbetssätt*
3. *Deltagare, klient, medborgare*
4. *Förnyelse, utveckling*

¹⁰³ En snabb och effektiv metod för gruppkommunikation. Frågeställningar besvaras av mötets deltagare genom att samtliga deltagare skriver ner sina svar, t.ex. på notiser, som sedan klistras upp på ett whiteboard eller vägg. Mötets deltagare strukturerar och prioriterar sedan tillsammans bland svaren. Metoden upplevs ofta som ett bra sätt att tillvarata deltagarnas synpunkter då den ger omedelbar respons och åsikterna inte kan manipuleras.

Balanserad styrning är ett sätt att utveckla och förbättra Utvecklingsnämndens verksamhet vilket förutsätter att personalen är väl förtrogen med och förstår syftet med metoden. En vidare förutsättning är att styrkortet är tillgängliga och aktuella. Nämnden ville på ett enkelt och resurssnålt sätt sprida uppdaterad och lättkonsumerad styrdata som gjorde att den, parallellt med planeringen av styrkortet, var tvungen att även utarbeta ett väl fungerande IT baserat presentations- och stödsystem.



Figur 5 Utvecklingsnämndens slutgiltiga styrkortsmodell¹⁰⁴

Målsättningen i arbetet med att visualisera styrkortet var att hitta en logisk struktur. Man försökte konsekvent att anlägga ett användarperspektiv och steg för steg fundera över hur man skulle gå vidare, vilka frågeställningar man ville ha svar på och vad det var som behövde förtydligas och definieras. Ett av de största problemen var att nämnden och dess samarbetspartner inte alltid pratade samma språk och att de påverkades av olika kulturer.

Utvecklingsnämndens övergripande vision¹⁰⁵ är att alla vuxna individer efter vilja och förmåga skulle vara delaktiga i arbetslivet samt skall ta ansvar för sin egen utveckling och försörjning. Visionen betyder i praktiken:

- *Självförsörjande medborgare*
- *Få människor att växa genom utbildning*
- *Personlig utveckling*
- *Alla medborgare har en viktig uppgift*

Nämndens strategibeskrivning¹⁰⁶ syftar till att redovisa på vilket sätt man skulle kunna komma fram till den beskrivna visionen och kan sammanfattas i fyra punkter:

¹⁰⁴ ibid. Sida 3

¹⁰⁵ En kortfattad beskrivning av åt vilket håll verksamheten vill utvecklas, en ledstjärna.

¹⁰⁶ Verksamhetens gemensamma hypotes om hur visionen skall uppnås. Konkreta formuleringar om långsiktiga mål, arbetssätt och unika aktiviteter.

- *Gränsöverskridande samarbete*
- *Kompetent personal*
- *Individinriktat arbetssätt*
- *Mål- och visionsinriktat personal*

Med hjälp av framgångsfaktorer försöker man belysa vilka som är de avgörande verksamhetsområdena som hjälper till att kunna förverkliga strategin. En formulering av framgångsfaktorer framgår ur Kommunförbundets beskrivning:

I och med att framgångsfaktorerna redan finns inbakade i strategin är det viktigt att verkligen plocka ut de delar som är avgörande. Strategin utgör nu kittet mellan visionen och framgångsfaktorerna. En framgångsfaktor kan vara ett begrepp eller en samling av begrepp som beskriver ett nyckelområde. Det är dessutom ett mål och inget medel, med andra ord beskriver det ett önskat tillstånd, inte hur det skall uppnås. Det är styrtalens uppgift.¹⁰⁷

Utvecklingsnämnden sammanfattar sina framgångsfaktorer enligt följande:

- *Samverkan (prestigelöst samarbete mellan myndigheterna)*
- *Uppföljning (följa upp individens utveckling eller insats)*
- *Anpassade insatser (rätt insats till lägsta möjliga kostnad)*

Styrtalen eller indikatorer¹⁰⁸ som de kallas i Helsingborgs stad är instrument som hjälper nämndens anställda att ”både visa och följa vägen till visionens/verksamhetsidéns förverkligande”¹⁰⁹. Styrtalet bör inte nödvändigtvis vara ett tal det kan även vara så enkla svar som *ja* eller *nej* eller någon sorts handlingsplan. Det viktiga är att styrtalet skall visa ett läge vid en viss given tidpunkt. Utvecklingsnämnden använder fyra indikatorer för att kunna mäta verksamheten. Två av dessa mätmetoder kan relateras till klienter (kundmätning) och de två resterande till processen (processmätning), tabell 2.

Utvecklingsnämnden mäter hur många klienter som deltog i trepartsamtal¹¹⁰ baserade på en för myndigheterna gemensam handlingsplan. De strukturerade handlingsplanerna utarbetas med hjälp av de arbetsgrupperna som arbetar i *Visionscentrum* och *Möjligheternas hus*. Socialsekreterarna informeras också vid arbetsmötena. För närvarande arbetar man med ett målvärde som baseras på 70 % av klienterna i målgruppen. Visualiseringen sker med hjälp av IT-stödet ”GYRO”¹¹¹. Företaget Invid Motala AB valdes som samarbetspartner pga. att kommunen med gott resultat samarbetade med företaget tidigare. Konceptet som parternas överenskommelse vilar på heter *win-win koncept* (se vidare inom spelteori) dvs. de båda parterna vin-

¹⁰⁷ Svenska kommunförbundet: *Konsten att styra – Exempel på Kommunala Balanced Scorecard*, 1999, sida 28.

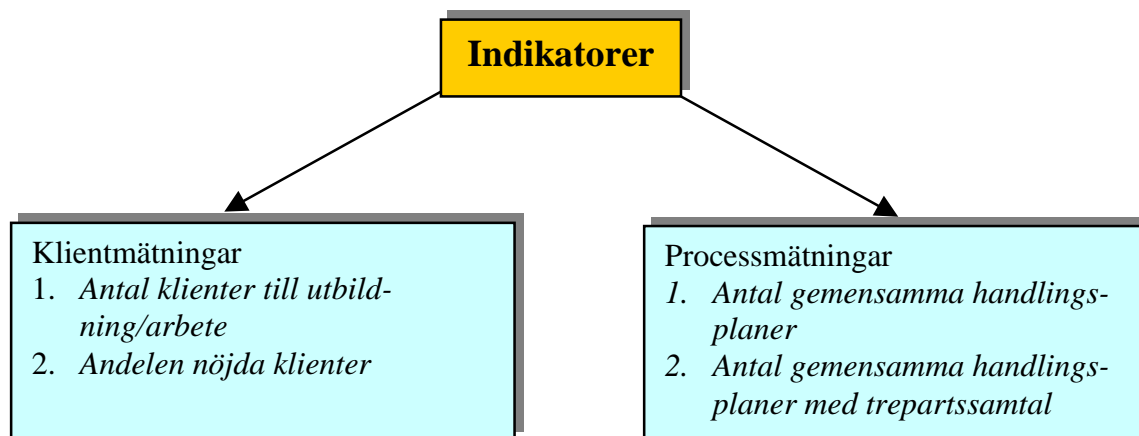
¹⁰⁸ Termerna styrtal och indikator används synonymt i fortsättningen.

¹⁰⁹ *ibid.* Sida 28

¹¹⁰ Med trepartssamtal menas att förutom klienten och nämnden deltar ännu en part på sammanträdet t.ex. Arbetsförmedlingens representant

¹¹¹ Utarbetades av Invid Motala AB

ner på samarbetet. Invids intresse av att utveckla och testa en modell med kommersiell potential förenades med stadens önskemål om en överskådlig och tilltalande visualisering av styrkortet. IT-stödet *GYRO* är ett system som hjälper med att åskådliggöra hur styrkortet är uppbyggt. Det ger lättillgänglig och tydlig information om styrkort, perspektiv och indikatorer. Från alla nivåer nås beskrivningar och fördjupande information. Enkla symboler illustrerar trender och mätvärden förhållande till uppsatta mål.



Figur 6 Utvecklingsnämndens indikatorer uppdelade på klient- och processmätningar

3.2.3. Styrkort "Försörjningsstöd"

Handläggningen av försörjningsstödet är inom Utvecklingsnämnden uppdelad på två enheter *Visionscenter* och *Möjligheternas hus*. Socialsekreterarna på visionscenter arbetar med klienter (socialbidragstagare) vars socialbidragsberoende i huvudsak är orsakat av arbetslöshet. Klienterna på *Möjligheternas hus* behöver någon form av rehabilitering innan de kan ta ett jobb. På styrkortet för försörjningsstödet finns därför en andra nivå som visar antingen *Visionscenter* eller *Möjligheternas hus*. Denna andra (lägre) nivå belyses inte i denna beskrivning.

Ekonomiperspektivet i styrkort *försörjningsstöd* fokuserar framgångsfaktorer

1. Kortare ärendetid resp. bidragstid
2. Färre bidragshushåll

Utvecklingsnämndens vision är att alla vuxna individer skall svara för sin egen försörjning. Målet är därför att den tid den enskilde är bidragsberoende bör vara så kort som möjligt och att antalet hushåll som uppbär försörjningsstöd skall minska. I det första fallet mäter man antalet månader med utbetalt försörjningsstöd i förhållande till antalet månader med pågående ärenden¹¹². Medan i det andra fallet mäter man antalet bidragshushåll med försörjningsstöd.

¹¹² Begreppet "ärende" är svårdefinierbart. Denvall, V. och Jacobson, T. (2000) skriver följande: "...vad som betecknades som 'utredning' och vad som betecknades som 'ärende' skilde sig högst avsevärt åt mellan förvaltningarna. Hos barnavårdsnämnden betecknades de båda begreppen vad som gjordes mellan anmälan och beslut. /.../ I nykterhetsnämnden blev störande alkohol(miss)brukare ärenden efter anmälningar, eller efter minst tre fylleriförseelse. Man kunde vara aktuell under större delen av sitt liv medan man vandrade mellan byråer, institutioner och härbärgen... ärendet var klienten själv."

Som indikatorer används *genomsnittlig bidragstid*, *ärendetid* och *antal bidragshushåll*. Målvärdet baseras på ett genomsnitt av de tre sista månadernas värde och beskrivs i relativa termer.

Klientperspektivet i styrkort *försörjningsstöd* fokuserar framgångsfaktorer:

1. *Gott bemötande*
2. *God tillgänglighet*

Utvecklingsnämnden sätter den enskilde klienten i centrum och strävar efter, i samarbete med klienten, lösningar som förenklar vägen till en egen försörjning. Att kunna komma i kontakt med socialtjänsten är en förutsättning för att förtroendet för myndigheten skall uppstå. Som indikatorer används *klient nöjd med bemötandet* och *klient nöjd med tillgängligheten*. Klientperspektivet på försörjningsstödskortet uppdateras dagligen. Indikatorerna *bemötande* och *tillgänglighet* mäts med hjälp av de digitala enkäter som klienterna fyller i vid en dataskärm omedelbart efter besöket hos sin socialsekreterare.

Process/arbetsätt perspektivet i styrkort *försörjningsstöd* fokuserar en framgångsfaktor:

1. *Gränslös samverkan*

I arbetet med att förverkliga visionen om att alla vuxna individer skall svara för sin egen försörjning strävar Utvecklingsnämnden efter god samverkan med lokala kommunala och statliga myndigheter som t.ex. Arbetsförmedling och Försäkringskassan. Man mäter helt enkelt hur många klienter, med ärendetid längre än sex månader, som har deltagit i trepartsamtal baserade på en för myndigheterna gemensam handlingsplan. Som indikatorer används *andelen trepartsamtal* (Möjligheternas hus) och *andelen med handlingsplan* (Visionscenter) och beskrivs i relativa termer.

Framtid/utveckling perspektivet i styrkort *försörjningsstöd* fokuserar framgångsfaktorer:

1. *Delaktighet för personalen*
2. *Kompetent personal*

Utvecklingsnämndens målsättning är att samtliga medarbetare skall vara mål- och visionsinriktade och känna sig delaktiga i viktiga frågor. Man mäter *antalet genomförda utvecklingssamtal* som är registrerade vid slutet i varje månad. Målet är att minst ett utvecklingssamtal per halvår skall genomföras med alla medarbetare, indikatorn mäts i absoluta termer. Perspektivet kompetent personal kan hänföras till nämndens strävan efter att all personal skall vara professionell i sitt yrkesutövande. Nämnden använder en särskild kompetensvärderingsmall för att kunna fastställa om dess personal har relevant kompetens (bilaga 4). Som indikatorer används *utvecklingssamtal*, *social kompetens*, *bemötande kompetens*, *handlingskompetens*, *förändringskompetens* och *systemkompetens*. Mätningen sker på det viset att varje medarbetare får inför årets utvecklingssamtal tillsammans med sin chef fylla i en lång rad omdömen om sig själv (sex kompetensnycklar), mätningens resultat beskrivs sedan i relativa termer.

3.2.4 Styrkort ”Vuxenutbildning”

Vuxenutbildning i Helsingborg är på uppdragssidan Utvecklingsnämndens ansvar. Nämnden handlar varje år upp ett stort antal utbildningar i konkurrens mellan olika anordnare. Dessutom är Utvecklingsnämnden myndighet för vuxenutbildning med en antagningsenhet och en rektor som svarar för kvalitetskontroll externt och internt.

Ekonomiperspektivet i styrkort *vuxenutbildning* fokuserar framgångsfaktorer:

1. *Kostnadseffektivitet*
2. *Planering och framförhållning*

Utvecklingsnämndens målsättning påverkas av stadsbidraget som kommunen erhåller för vuxenutbildning, målet är att kostnaderna för kunskapslyftet i Helsingborg inte överstiger det stadsbidrag nämnden tar emot. För att kunna fastställa om nämnden har uppnått planerad volym, förs statistik över ackumulerad verksamhetspoäng dels för gymnasial vuxenutbildning, och dels för grundläggande vuxenutbildning. Skillnaden mellan inkasserat statsbidrag och faktisk kostnad per plats mäter man med hjälp av en sorts indextal som kallas *produktionsindex*. Indikatorn heter *produktionsindex per plats* och skall vara ≥ 0 . Den producerade volymen ställs i relation till produktionsmålet vilket resulterar i en indikator kallad *verksamhetspoäng* som beskrivs med relativa termer.

Perspektivet ”deltagare” baseras på framgångsfaktorer:

1. *Nöjd deltagare*
2. *Rätt utbildningsinnehåll*

Utvecklingsnämnden är ansvarig för att alla vuxenstudierande skall få den information som behövs inför studiestarten och att de skall vara nöjda med antagningsförfarandet. Det viktigaste målet är att kursdeltagarna efter avslutad utbildning skall kunna gå vidare till antingen arbete eller fortsatta studier. För att kunna bedöma servicegraden till utbildningarnas deltagare genomförs en enkätintervju i samband med uppstart av undervisningar. Som indikator används måttet *nöjd deltagare* och redovisas i relativa termer. Genom telefonintervjuer bland deltagare i mer än 16 veckor långa utbildningar följer nämnden upp hur det har gått för dem tre månader därefter utbildningens avslutade. Som indikator används måttet *andelen deltagare i arbete/studier tre månader efter avslutad utbildning* och redovisas i relativa termer.

Perspektivet ”process/arbetssätt” belyser framgångsfaktorer:

1. *Personlig samverkan*
2. *Utbildning som är anpassad till försörjningsstödet klienter*

Vuxenutbildning kan vara en väg till egen försörjning för klienterna. För att samarbetet mellan handläggarna inom försörjningsstödet och vuxenutbildningen skall fungera optimalt krävs att handläggarna får en fördjupad förståelse för vuxenutbildningens möjligheter. Ett av målen för vuxenutbildningen är att anpassa utbildningarna efter klienternas behov. För att kunna

mäta den personliga samverkan undersöker man hur många handläggare som informerats enligt en särskild, strukturerad handlingsplan. Indikatorn kallas *samverkan* och under 2001 har ett målvärde av fem handläggare per månad. För att kunna fastställa klienternas utbildningsbehov inventerar man klienternas utbildningsbakgrund och övriga kunskaper som är relevanta. Även klienternas önskemål beaktas och redovisas i standardiserade digitala enkäter. Som indikator används *utbildningsbehov* och under 2001 hade ett målvärde av 30 personer per månad.

Framtid/utveckling är ett perspektiv som fokuserar framgångsfaktorer:

1. *Rekrytering av deltagare*
2. *Minimera organisatoriska hinder för att kunna studera.*

Vuxenutbildningen strävar efter att fånga målgrupper med låg utbildning och/eller utländsk utbildningsbakgrund. Ett mål för vuxenutbildningen är att öka tillgängligheten för studier, exempelvis genom att göra den oberoende av tid och rum. För att kunna fånga upp rätta målgrupper med låg och/eller utländsk utbildning krävs ett förbättrat samarbete inom Utvecklingsnämnden och med Arbetsförmedlingen samt genom att antagningsenheten prioriterar rätt. Indikatorn som mäter rekryteringen av deltagare kallas *målgrupp* och mäts i relativa termer. Nämnden undersöker även hur många individer som börjar flexibelt studera varje månad. Indikatorn som belyser antal nybörjare studenter kallas *flexibilitet* och mäts i antal deltagare per månad. Under 2001 var målvärdet tio deltagare mer månad.

3.3 Projektet ”Barns Behov i Centrum”

Under året 1993 fick Socialstyrelsen uppdraget av regeringen att utveckla och stärka familjehemsvården för barn och ungdomar. Uppdraget baserades på kritiken som JO och Riksdagens revisorer riktat mot kommunerna för brister i arbetet med familjehemplacerade barn.¹¹³ I uppdraget ingick också att alla länsstyrelser skall kartlägga familjehemsvården i sina län. Vid sidan av uppdraget gjorde Socialstyrelsen studier om *invandrarbarn i familjehem*¹¹⁴ och *familjehemsplaceringar med oplanerade avslutningar*¹¹⁵.

Ur regeringsuppdragets redovisning framgick att det fanns en del allvarliga brister gällande barns vård i familjehem. Utifrån dessa brister i familjehemsvården beslöt Socialstyrelsen att starta en försöksverksamhet vars syfte var att barn och ungdomar som lever i utsatta familjer, i familjehem eller på institution, skall ha samma livschanser som alla andra barn. Projektet som är ett system för utredning, bedömning och uppföljning inom den sociala barnvården kallas *Barns Behov i Centrum* (BBiC) och har sin förebild i det engelska *Looking After Children System* (LACS) som nu testas i sju svenska kommuner.

Helsingborgs stad i Skol- och Fritidsnämndens namn under året 1999 ansökte om att få delta i BBiC projektets alla tre delprojekt¹¹⁶ d.v.s.

¹¹³ JO 1985, Riksdagens revisorer 1991/1992.

¹¹⁴ SoS rapport 1995:7

¹¹⁵ SoS rapport 1995:9

¹¹⁶ Intresseanmälan under våren 1999

1. *Planerings- och uppföljningssystem för placerade barn och ungdomar, en vidareutveckling av Dartington projektet*¹¹⁷.
2. *Datoriserat informationssystem för placerade barn och ungdomar.*
3. *Internationellt Barnavårdsutredningsprojekt baserat på BBiC:s sju livsområden och en multidisciplinär arbetsstruktur.*

Första delprojekt inriktar sig på att pröva det engelska planerings- och uppföljningssystemet i sin helhet vilket innebär att bedömnings- och insatsformuläret¹¹⁸ prövas ytterligare en omgång. Detta nya insatsformulär skall sedan sammanfogas med resterande delar av uppföljningssystemet som består av placeringsöverenskommelse, vårdplan, utvärderingsplan, samrådsdokument och hälsoundersökningsunderlag. Tillsammans bildar dessa dokument underlaget för utvärdering av vården.

Andra delprojekt består av ett datoriserat informationssystem för placerade barn som är intimt sammankopplat med BBiC formuläret *Väsentlig information om barnet*¹¹⁹. Formuläret är uppbyggt kring de sju livsområden¹²⁰ men tonvikt på hälsa och utbildning. Till de intresserade kommunerna erbjuds en datoriserad implementering med stöd av Socialtjänstens statistikmyndighet.

Tredje delprojekt baseras på ett internationellt samarbete och en multidisciplinär arbetsstruktur¹²¹. Meningen med detta delprojekt är att öka kunskaper och erfarenheter om BBiC och att utvidga systemet i ett internationellt sammanhang. Ett vidare syfte är att försöka vidareutveckla och förbättra arbetsmetoder och utredningsmaterial med tydlig barnfokus och med utgångspunkt från BBiC sju livsområden. Under projektets gång har det visat sig att vissa formulär inte varit relevanta i svensk socialvård vilket resulterat i att vissa formulär tagits bort medan andra har ändrats.

Projektet Barns Behov i Centrum håller på att implementeras sedan hösten 1999 vilket också påverkar införandet av BSC. BBiC systemet är ett enhetligt system för att utreda, planera bedöma, säkra och följa upp den vård som socialtjänstplacerade barn och ungdomar får. I socialtjänstens uppdrag 2002 står det tydligt att ”Utvecklingsresurser måste i första hand prioriteras till BBiC projektet...”¹²²

BBiC övergripande målsättning är att utveckla ett enhetligt system för den sociala barnavården och att alla kommuner på sikt får tillgång till dokumentationssystem som bygger på motsvarande begrepp och kriterier. Syftet med utvecklingsinsatserna är att utveckla material, arbetsmetoder och dataprogram i avsikt att stärka barns rättigheter i enlighet med FN:s barnkonvention där barnets bästa beaktas i alla stadier av planering och beslut av insatser. I Skol- och Fritidsnämndens uppdragsbeskrivning till Barn- och Ungdomsstyrelserna¹²³ (BUS) står

¹¹⁷ Projektets huvudsyfte var av implementeringskaraktär och gick ut på att pröva delar av det arbetssätt som BBiC förespråkar och är tillämpligt i Sverige.

¹¹⁸ Assessment and Action Record

¹¹⁹ Essential (nödvändig) Information

¹²⁰ Hälsa, utbildning, familjerelationer, identitet, socialt beteende, känslö- och beteendemässig utveckling och självständighetsförmåga.

¹²¹ Syftar till att man skall kunna göra komparativa analyser d.v.s. jämföra med andra kommuner och att ta lärdomar av varandras misstag och erfarenheter.

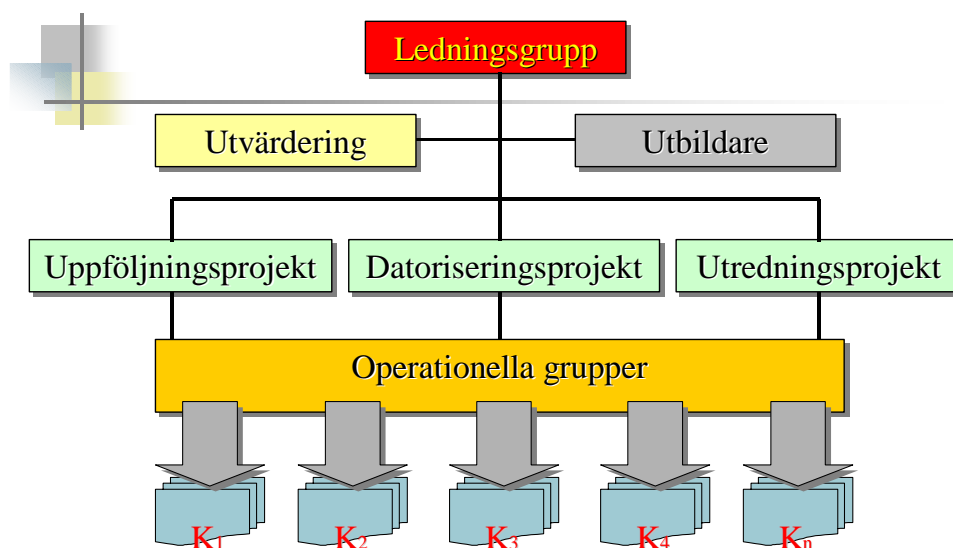
¹²² Helsingborgs stad, *Uppdrag till Individ- och Familjeomsorg*, Skol- och Fritidsnämnden (2001-06-20)

¹²³ Uppdrag till Barn- och Ungdomsstyrelser Norr och Söder, 2000-04-04

att styrelsernas arbete skall inriktas på att frigöra och utveckla resurser både hos de enskilda medarbetare och i alla grupper.

Verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. När åtgärderna rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnens bästa kräver.¹²⁴

Allt arbete skall resultera i att den enskilda ökar sin förmåga att hantera sitt liv och görs oberoende av samhällets vidare insatser. Uppföljning och utvärdering av BBiC:s implementering skall ske kontinuerligt med hjälp av aktstudier, samtal med barn och deras föräldrar och intervjuer med socialsekreterare.



Figur 7 Projektgruppens uppbyggnad i BBiC, enligt Hammer¹²⁵

Barnavårdssystemet *Barns Behov i Centrum* drivs i projektform. Projektgruppen (figur 7) består av en projektledare som arbetar i Skol- och fritidsnämndens lokaler tillsammans med projektets utvärderare. De operationella grupperna uppbyggs av socialsekreterare som i likhet med Utvecklingsnämndens socialarbetare (Visionscenter, Möjligheternas hus) arbetar med klientrelaterade arbetsuppgifter och är utplacerade till stadens utförarorganisationer, BUS söder och BUS norr. K₁ – K_n i figur 7 symboliserar Individ- och familjeomsorgens kunder/klienter. Uppföljningsprojekt, datoriseringsprojekt och utredningsprojekt kan betraktas som stödprojekt till det övergripande projektet BBiC. I projektgruppen arbetar även sex utbildare vars uppgift är att vara idéspidare och stöd för de övriga personalen i utförarorganisationer. I projektets ledningsgrupp ingår förutom projektledaren och utbildarna även verksamhetscheferna från BUS söder och BUS norr samt IT stödets systemansvariga som är placerad i SoF. Projektets dokumentation är redan inlagd i Skol- och fritidsnämndens datasystem och stöds av det digitala systemet som kallas ProCapita. Något samarbete mellan Utvecklingsnämnden och Skol- och fritidsnämnden gällande IT stöd eller projektet BBiC inte sker för närvarande.

¹²⁴ Ibid. Sida 1

¹²⁵ Hammer, J. (2001): *Implementationsanalys I*, Projekt Barns Behov I Centrum, Skol- och fritidsnämnden, Helsingborgs stad

4 Analys

4.1 Politikens betydelse för styrkortets införande i kommunala organisationer

Helsingborgs stads styrning tar sin utgångspunkt i stadens vision, ”Helsingborg skall vara den mest attraktiva staden i Sverige”¹²⁶. Stadens verksamhetsidé är att ge sina invånare möjligheter att ta del av en allsidig och god service till nytta och glädje i livets alla skeden. Utvecklingen skall ske med hög kvalitet, kostnadseffektivitet och på ett ekologiskt hållbart sätt. Den strategiska inriktningen och ekonomiska ramen ligger sedan till grund för inriktningen och resursramarna för uppdragsnämndernas verksamhetsområden. För att komplettera mål- och ramstyrningen har ett arbete påbörjats med att införa *Balanserad Helhetsstyrning*. Enligt kommunfullmäktiges beslut skall Balanserad Styrning vara den gemensamma plattformen för styrning av ekonomi och verksamhet. Inför arbetet med att införa BSC har ett antal aktiviteter genomförts för att utveckla stadens verksamhetsutveckling och styrning.

Stadens politiska ledning utsåg en projektledare vars uppgift är att genomföra implementeringen av BSC. Man kan betrakta införandet av BSC som en implementering enligt *top-down* modellen. Det auktoritativa politiska beslutet bildar det första ledet i en styrningskedja som binder samman stadens olika organisatoriska enheter. Kedjans första länk är kommunfullmäktige som har givit uppdraget till projektledaren. Han bildade sedan en projektgrupp vars syfte är att förmedla budskapet om BSC. I varje förvaltning finns en ansvarig som på deltid arbetar med införandet av BSC och även fungerar som idéspredare.

Top-down styrningen har inneburit vissa komplikationer för styrkortets införande. Den styrformen har alltid varit en av de politiskt styrda organisationernas akilleshäla.¹²⁷ Det är bara två av staden fjorton förvaltningar som har klarat av de första faserna av införandet och testat sina styrkort. Det har framkommit att Utvecklingsnämnden inte har använt sig av den modellen som rekommenderades av projektledningen och refererade till ”starka principiella motiv” samt ”praktiska hanteringsmässiga skäl”¹²⁸. Utvecklingsnämndens uppdragsnämnder hade synpunkter på styrkortets struktur och föreslog att nämnden skall fokusera fyra perspektiv dvs. ekonomi, kund/klient, process/struktur/resultat och förnyelse/utveckling.

Utvecklingsnämnden har träffat ett intressant och ur ekonomisk synpunkt fördelaktigt avtal för styrkortets IT-stöd. Modellen kallas *win-win modell* och karakteriseras av att de bägge parterna gynnas av överenskommelsen. Konsultföretaget får en chans att vidareutveckla sina produkter medan staden (skattebetalarna) gynnas av att kommunen sparar pengar åt dem.

Skol- och Fritidsnämnden hade vissa svårigheter med att införa BSC. Personen som tidigare var ansvarig för införandet av BSC har deklarerat på ett tydligt sätt att ett bottom-up införande vore bättre. Det har också framkommit under våra intervjuer med SOF:s ansvariga

¹²⁶ Helsingborgs slogan

¹²⁷ Lipsky, M. (1980), Weber, M. (1971), Brorström, B. (1995)

¹²⁸ Utvecklingsnämnden, *Balanserad styrning inom Utvecklingsnämndens ansvarsområde*, Lars Johansson, 1999-09-08.

tjänstemän att det var svårt att genomföra ett styrkort för nämndens mångfacetterade verksamhet.

4.2 Styrkortets struktur i Utvecklingsnämnden

Implementeringen av BSC till offentliga organisationer skiljer sig delvis från hur man inför styrkort i privata företag. I ett vinstdrivande företag fokuserar man ofta på nyckeltal som belyser lönsamhet och resultat medan inom de kommunala organisationerna fokuserar man framför allt på de icke finansiella måtten som t.ex. *antal gränsöverskridande samtal*, *antal genomförda utvecklingssamtal*, *antal nöjda klienter/kunder*, *andelen självförsörjande medborgare* bland dem som har ett behov av *försörjningsstöd*. Dessa mått blev framtagna av Utvecklingsnämnden och skiljer sig helt från de privata företagens mått.

Antal gränsöverskridande samtal mäts genom att Utvecklingsnämnden räknar ihop hur många samtal klienter/kunder, med stora ekonomiska och sociala problem, har deltagit i och därmed medverkat för en handlingsplan med fler än två myndigheter inblandade¹²⁹. Dessa trepartssamtal är mycket resurskrävande och därför angelägna att följa upp. Det finns även en begreppsdiskrepans mellan utförarnas (Visionscenter, Möjligheternas hus) tolkning av begreppet *trepartssamtal*. Medan Visionscenter brukar termen *andelen klienter med handlingsplan* använder Möjligheternas hus benämningen *andel klienter/kunder med trepartssamtal*.

En gång om året genomförs enkätintervju med alla anställda och chefer i Utvecklingsnämnden. Undersökningen syftar till att kunna mäta hur kompetensen förändras i organisationen. Först skall alla av Utvecklingsnämndens medarbetare fylla i ett digitalt frågeformulär (inlagd i nätverket) som sedan skall skickas till sina chefer (bilaga 4). Parallellt med de anställdas redovisningar skall även cheferna bedöma sina underordnade. Nämndens anställda och deras chef träffas sedan för att diskutera varandras frågeformulär i ett utvecklingssamtal. När de (chefen och den anställda) står långt ifrån varandra gällande bedömningar av vissa frågor då försöker de komma fram till konsensus. Efter mötet skall chefen redovisa sin slutgiltiga kompetensvärdering dvs. han har tolkningsföreträde. Frågeformulären sammanräknas sedan och antal genomförda utvecklingssamtal redovisas. Nyckelmåtten uppdateras två gånger årligen och kan följas interaktivt av alla medarbetare.

Alla besökare (som behöver försörjningsstöd) som kommer i kontakt med Utvecklingsnämndens utförare tillfrågas efter besöket hos sin socialsekreterare om man vill besvara ett digitalt frågeformulär angående bemötande och tillgänglighet. I praktiken gör nämnden på det viset att man har placerat en dataterminal vid respektive kundmottagning dvs. en i Möjligheternas hus och en i Visionscentrum. De som vill besvara enkäten får kryssa i vid vissa ställen på dataskärmen därefter registreras resultatet och sammanställs omedelbart. De anställda som är intresserade kan sedan erhålla information vid respektive terminal med hjälp av en IT-lösning som kallas Cockpit modellen¹³⁰. Frågeformulärets struktur följer en logisk sammanställning av de frågeställningar som nämnden är intresserad av (bilaga 5).

¹²⁹ De tre myndigheterna är följande: Utvecklingsnämndens utförarorganisation Visionscentrum resp. Möjligheternas hus, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Utvecklingsnämnden har även andra möjligheter att ta kontakt med andra myndigheter om så krävs.

¹³⁰ Modellen baseras på analoga instrument som är lätt att följa. Tre färger används i modellen: röd, gul och grön. Man kan omedelbart av diagrammets färg utläsa om trenden är positiv eller negativ jämfört med föregående mätning. Man kan också genom ett klick på ikonerna få upp ett diagram med utvecklingen över tid.

Måttet andelen självförsörjande medborgare är viktigt för att kunna konstatera hur många av de bidragsberoende som kunnat lämna stödinsatserna bakom sig och skaffat sig ett arbete eller utbildningsplats. Det är viktigt att notera här att svaren mäts i negativa termer. Som ett exempel kan vi nämna att under våren 2001 hade Utvecklingsnämnden ett målvärde på – 10 % vilket syftar på en minskning av andelen bidragshushåll med 10 %. Man kunde ur sammanställningen avläsa att det uppnådda resultatet blev – 6 % vilket tyder på att trenden var åt det rätta hållet men man kunde inte uppnå målvärdet. Skillnaden blev alltså 4 % enheter.

Ekonomiperspektivet i styrkort försörjningsstöd fokuserar framgångsfaktorer *kortare ärendetid* respektive *bidragstid* samt *färre bidragshushåll*. Dessa sällan använda faktorer åskådliggör ekonomins roll inom en offentlig verksamhet utan användandet av svåra ekonomiska termer. I näringslivet är det annars en kutym att använda sig av finansiella termer som fokusering. Olve et al har gjort en generalisering av styrkortsmodellen som är speciellt framtagen för offentlig sektor där ekonomi fokus är ersatt av en prestationsfokus. Med prestationsfokus menas en bred beskrivning av verksamhetens resultat inom offentlig sektor. Det är samhällsmedborgarna som äger den offentliga organisationen som producerar de samhällsnyttiga tjänsterna vilka inte främst syftar till de finansiella effekterna utan samhällsnytta.¹³¹

4.3 Förändringsarbetets implikationer

Vi ser en viss likhet mellan Skol- och Fritidsnämndens implementering av BSC och Bardhans beskrivning av hans iakttagelser gällande förändringar av institutioner.¹³² Bardhan tycker att det är svårt att införa något nytt i en offentlig organisation beroende av fyra orsaker. Den första orsaken kallar han *det kollektiva handlandets logik* som syftar till den svårigheten med en förändringsprocess som är beroende av individernas inneboende ovilja att göra mer arbete än andra. Trots att alla av nämndens anställda vill införa ett projekt är det inte säkert att de lyckas med det pga. det så kallade *fripassagerarproblemet*¹³³.

Den andra orsaken kan hänföras till fenomenet som kallas *sunk costs* problemet. Sunk costs problemet syftar på att myndighetens anställda har vissa värdeuppfattningar som sammankopplas med den befintliga organisationen. En organisationsförändring beaktar inte dessa värden hos organisationens medlemmar vilket resulterar i att de anställda motsätter sig förändringen. I alla samhällen finns det vissa sociala regler, normer och politiska traditioner (t.ex. klientssystem) som fortlever trots att organisationen upptar nya former. För att kunna klara av att arbeta med det nya styrkortssystemet krävs det att all personal genomgår en relevant utbildning och informeras om de förändringar som sker i verksamheten. I denna utbildning bör även de kunskaper som krävs för hanteringen av det nya IT systemet ingå. IT systemet har även en roll som går ut på att vara en stödfunktion vid införandet av styrkortet.

Den tredje orsaken till förändringsmotstånd gör att personalen handlar traditionellt och inte vågar bryta mönstret. Slutligen beskriver Bardhans att spårbundenheten (*path dependence*) är ett hinder inför förändringar i en offentlig organisation. Människorna beter sig som de tidigare har gjort och har svårt att förändra sina beteenden vilket gör dem svårangepassade till den nya organisationen. Spårbundenheten brukar man också exemplifiera med hjälp av

¹³¹ Olve, N. – G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 274-275

¹³² Se fotnot 26

¹³³ Fripassagerarproblemet syftar till risken att någon/några försöker åka snålskjuts genom att göra mindre arbete i samband med förändringar.

skrivmaskinens utveckling genom tiden. Tangenternas placering på en skrivmaskin har inte förändrats i något större omfattning och de finns fortfarande på samma ställe på datorernas tangentbord trots att det inte finns något speciellt skäl till att de sitter där de gör på tangentbordet.¹³⁴

Brorström tycker att ett förändringsarbete med inriktning mot att etablera nya former för styrning kan bedrivas på tre olika sätt. När förändringsarbetet är inriktat mot struktur då syftar det till att finna och fastställa det verksamhetsmässiga och ekonomiska ansvaret för olika organisatoriska nivåer. Detta arbete genomförs enligt *top-down* principen i organisationen och det handlar om att skapa ordning och reda i en formel mening. Ett annat sätt att genomföra förändringsarbete är att satsa på en utveckling av informationsstöd. Detta innebär i praktiken att ledningen skall se till att tekniska förutsättningar skapas dvs. man skall öka möjligheterna för personalen att ta fram information och uppgifter om ekonomirelaterade nyckeltal. Enligt det tredje sättet tar man sin utgångspunkt i verksamhetsledningens premisser. Denna sista metod av förändringsarbete genomförs med hjälp av verksamhetsledningens kunskaper och ansvarsfördelning. Det ideala sättet för att genomföra en förändringsprocess är, enligt Brorström, att kombinera dessa tre sätten med varandra.¹³⁵

4.4 Balanced Scorecard vs projekt Barns Behov I Centrum

Anderson et al¹³⁶ skriver att det är nödvändigt att BSC skall integreras med verksamhetens övriga styrsystem för att implementeringen skall lyckas. Under författarnas undersökningar har det framkommit att BSC även skall kopplas till verksamhetens budgetsystem. Ett sådant förfarande skulle sedan garantera att styrkortets införande ”inte skulle rinna ut i sanden” dvs. projektet skulle bli bestående.

Projektet Barns Behov i Centrum är ett barnavårdssystem som syftar till att stärka den egna familjens förmåga och kompetens och ge den enskilda medborgaren en möjlighet att vara delaktig i utformandet av socialtjänstens insatser. Det som framstår som mest centralt i systemet är de tre perspektiven som fokuserar barnets¹³⁷ *behovsområden, föräldrars förmåga och familj och miljöfaktorer*. Det primära perspektivet är behovsområden som baseras på sju fundamentala livsområden: hälsa, utbildning, familj och relationer, socialt beteende, känslor och beteendemässig utveckling, identitet och självständighetsförmåga. Här nedan belyser vi bara två av dessa områden för att öka läsarens förståelse.

Det första faktor som vi har analyserat är *barnets hälsa* som syftar till att följa och beskriva den unga individens hälsomässiga utveckling under perioden då socialtjänsten är inkopplad. För att kunna bedöma barnets behov inom behovsområdet hälsa bör man ta reda på barnets vikt- och längdkurva med tillhörande tolkning av barn- och skolhälsovård och uppgifter från deras regelbundna utvecklingsbedömningar.

Den andra faktor som vi har analyserat är *barnets utbildning*. Här ingår alla de områden som innefattas i barnets kognitiva utveckling från födseln till nuvarande ålder. Det inkluderar möjligheter att leka och samspela med andra barn, möjligheter att utveckla intressen och hobby, möjligheter att bli duktig och framgångsrik där man har särskild begåvning t.ex. inom-

¹³⁴ Rothstein, B. (red.) et al. (1997)

¹³⁵ Brorström, B. (1995). Sida 78

¹³⁶ Andersson, P. M., et al (2000). Sida 89

¹³⁷ Termerna barn, unge och ungdom (upp till 21 år) används synonymt i fortsättningen.

musik, drama eller sport.

När socialtjänsten kommer i kontakt med barnet görs en utredning som skall avslutas under en period av fyra månader. Under utredningens gång noteras de brister och behov som finns hos den unga individen. Socialtjänsten sammanfattar sina iakttagelser i en rapport som kallas *behandlingsplan*. Ur denna behandlingsplan framkommer de behovsområden som är aktuella. Vidare framkommer även vilka mål och delmål som skall uppfyllas, vilka konkreta insatser som skall genomföras, när insatsen skall påbörjas och hur länge den skall pågå. Slutligen skall även framgå vem som är ansvarig för att insatsen genomförs. Efter den utsatta periodens slut undersöker socialtjänsten om de tidigare uppsatta målen har infriats. Därefter sker en ny målsättning och en ny period inleds. Implementeringen av projektet Barns Behov i Centrum under provperioden utvärderas kontinuerligt av nämndens utredare. Senare är det tänkt att systemet skall inkorporeras i den ordinära verksamheten och blir självutvärderande.

När vi gör en jämförande analys mellan systemen Barns Behov i Centrum och Balanced Scorecard kan vi konstatera att de bägge systemen är i sig kvalitetsinstrument. När BBiC har implementerats då skall det ske en kontinuerlig genomgång av de tjänster som levereras till nämndens klienter/kunder. Genom att man med jämna mellanrum undersöker t.ex. förändringen hos klientens hälsotillstånd kan man på ett effektivt sätt modifiera de tillförda insatserna. Parallellt med klientens hälsoundersökningar kan man även genomföra undersökningar av kundtillfredsställelsen. I BSC sker kvalitetssäkringen i princip på samma sätt. Måluppfyllelsen undersöks med jämna mellanrum beroende av verksamhetens karaktär. Eventuella avvikelser korrigeras sedan och nya målvärde konstrueras.

Den största skillnaden mellan de två systemen är att i BBiC sker en subjektiv bedömning och utvärdering av socialtjänstens representant (socialsekreteraren) av den måluppfyllelsen som har presenterats medan i BSC värderas måluppfyllelsen i konkreta mått som går att avläsa. När Skol- och Fritidsnämnden skall införa styrkortet i sin organisation ser vi inget hinder för att de två projekten, under en övergångsperiod, kan fungera parallellt med varandra. En fördel för projektet BBiC kan vara att BSC kan leverera ett antal väl användbara mätmetoder som kan användas med stor fördel även inom BBiC. Under vår analys har det också framkommit att ekonomiperspektivet saknas helt i projektet BBiC. Denna iakttagelse förvånade oss mycket då det borde vara angeläget att följa upp bl.a. vårdkostnaderna på klientsidan med tanke på att IFO:s kostnader under året 2000 uppgick till 139,3 mkr och därmed blev den fjärde största utgiftsposten för nämnden.

5 Diskussion och slutsatser

Uppsatsens primära syfte har varit att analysera styrkortets uppbyggnad i en av stadens förvaltningar (Utvecklingsnämnden) och att studera dess förändring under införandeprocessen. Ett vidare syfte har varit att undersöka de svårigheter som kan framträda vid ett eventuellt styrkortsinförande i en av stadens nämnder där det redan finns ett annat styrsystem under införande. Efter insamlandet av för fallstudien intressant information gjorde vi ett urval av materialet för att vi i vår slutrapport skulle kunna presentera den mest betydelsefulla och relevanta förklaringen. Vi har använt oss av ett s.k. *kontrollerat urvalsförfarande* för att försäkra oss att ingen relevant kategori utelämnas. Vi hade en begränsad tid till vårt förfogande vilket gjorde att omfattningen av vårt insamlade material fick reduceras. Våra frågeställningar och kategorier var redan klara vid början av vårt uppsatsarbete och därför underlättades urvalsproceduren.

Vår slutsats efter en fördjupad analys är att Kommunstyrelsens beslut bildar en bra grund för att styrkortet skall få en gynnsam start i en offentlig organisation. Det politiska beslutet, helst med konsensus över partigränserna, kan lägga grunden för en långsiktig strategi som gör att styrkortet får fortleva även efter nästkommande valperioder. Det tar tid att införa en förändringsprocess av en sådan dignitet som styrkortet är och därför krävs det att båda politikerna och tjänstemannaeliten är överens om och prioriterar införandet högt. Det räcker emellertid inte ens att kommunens eliter är överens, utan även all personal på lägre nivåer skall vara delaktiga så att en förankring skall genompenetrera hela organisationen. Det är detta konststycke som är den kritiska punkten vid införandet men samtidigt åstadkommer detta en utmaning och en stimulerande utveckling för all verksamhet inklusive alla medarbetare.

Styrkortets införande i kommunens organisationer är ett exempel på Webers teorier gällande *Beamtenherrschaft*. Tjänstemännen (byråkrater) godkänner inte utan vidare de politiska besluten som fattas på en högre nivå. De har en benägenhet att ifrågasätta politiska beslut och i kraft av sina befattningar påverkar innehållet i besluten. Med hjälp av sina kunskapsövertag och samhällsställningar vid beredning och verkställande av beslut kan de få en avgörande roll i offentliga (kommunala) beslutsprocesser. Genom att de politiska besluten är beroende av tjänstemannakåren med expertkunskaper uppstår en risk att den verkliga politiska makten ligger hos experterna dvs. hos byråkraterna.

Vi kunde konstatera att styrkortets införande i Utvecklingsnämnden skiljer sig delvis från hur man implementerar BSC i privata verksamheter. Medan privata företag använder sig ofta av mått som fokuserar lönsamhet och resultat väljer en kommunal organisation ofta att beskriva de icke finansiella måtten. I vårt exempel valde Utvecklingsnämnden att belysa faktorer som t.ex. *antal gränsöverskridande samtal*, *antal nöjda klienter/kunder* etc. Ett intressant mått är *antal gränsöverskridande samtal* som baseras på de framtagna handlingsplanerna mellan myndigheterna. En annan intressant iakttagelse som vi har gjort är vilka framgångsfaktorer Utvecklingsnämnden har i ekonomiperspektivet inom *Försörjningsstödet*. I styrkort försörjningsstöd används två framgångsfaktorer som relateras till kortare ärendetid resp. bidragstid samt färre bidragshushåll. Vi kan slå fast att dessa framgångsfaktorer är mer prestationsin-

riktade och liknar inte alls privata sektorns framgångsfaktorer som Olve et al beskriver. Framgångsfaktorerna passar bra in i författarnas resonemang av en generalisering till offentlig sektor.¹³⁸

När Skol- och Fritidsnämnden försökte införa styrkortet blev resultatet inte som kommunledningen hade tänkt sig. En av nämndens nyckelpersoner tyckte att implementeringen av styrkortet skulle ske nerifrån och upp och bör påbörjas längst ute i verksamheterna. Under våren 2002 skall ett nytt försök göras att införa Balanced Scorecard.

Projektet BBiC i Skol- och Fritidsnämnden är ett kvalitetsinstrument i likhet med BSC. Vi ser inte något större hinder mot, under en övergångsperiod, att de bägge styrsystemen implementeras parallellt med varandra. Vår slutsats är att det kan t.o.m. vara en fördel för projektet BBiC att BSC skall implementeras. Vi menar att BSC kan tillföra användbara mätverktyg för BBiC.

Slutligen har vi sammanställt de faktorerna som vi anser har stor betydelse för en lyckad implementering av Balanced Scorecard i en kommunal organisation.

- *Beslut i Kommunstyrelsen*
- *Top down styrning vid införande*
- *Hög prioritet*
- *Förankring och delaktighet*
- *Relevant utbildning och information*
- *IT-baserat stödsystem*

Socialtjänsten har traditionellt svårigheter med att fokusera på klientperspektivet. Med det nya styrsystemet där både projektet BBiC och styrkortet ingår, under en övergångsperiod, bör få långgående effekter för socialtjänstens medarbetare. Vi menar att det blir betydligt lättare och smidigare att följa upp och beakta klienternas synpunkter och iakttagelser, angående den levererade tjänsten, med de nya mätmetoder som styrkortet tillför verksamhetsstyrningen

Vår förhoppning är att vårt bidrag skall kunna hjälpa projektdeltagare, politiker och andra intresserade att erhålla en enhetlig bild av Styrkortets struktur och införande i Helsingborgs stad samt att underlätta för det vidare arbetet med Balanced Scorecard.

¹³⁸ Olve, N. – G., Roy, J., Wetter, M. (1997). Sida 274-275

Litteratur och andra källor

Böcker

Adelman, C., Jenkins, D. & Kemmis, S. (1977): Re – thinking case study: notes from the second Cambridge conference, *Cambridge Journal of Education*, 6, 139 – 50

Alvesson, M. och Sköldberg, K. (1994): *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Studentlitteratur, Lund

Andersson, P. M., et al (2000): *Balanced Scorecard i landsting – erfarenheter från tolv projekt i region Skåne*, inst. För ekonomisk forskning vid Lunds Universitet, Lund

Anthony, R. & Govindarajan, V. (2001): *Management Control Systems*, McGraw – Hill, New York

Brand, D. (1988): *Corporatism and the Rule of Law*. Ithaca: Cornell University Press, Cornell

Brorström, B. (1995): *Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer*, Studentlitteratur, Lund

Bruzelius, L., Skärvad, P. – H. (1995): *Integrerad organisationslära*, Studentlitteratur, Lund

Davén, B. & Nilsson, H. (1996): *Kommunerna och decentraliseringen – tre fallstudier*. Finansdepartementet DS 1996:68 återgiven av Olve et al

Denvall, V. och Jacobson, T., red. (2000): *Vardagsbegrepp i socialt arbete, ideologi, teori och praktik*. Norstedts Juridik, Stockholm

Duncan, G. red. (1983): *Democratic Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.

Edvinsson, Malone (1997): *Det intellektuella kapitalet*, Liber, Malmö

Giddens, A. (1998): *Sociologi*, Studentlitteratur, Lund

Hanson, N. R. (1958): *Patterns of Discovery*, University Press, Cambridge

Kaplan, R. & Norton, D. (1999): *The Balanced Scorecard*, ISL Förlag AB, Göteborg

Lindblom, C. (1980): *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, New York

- Lipsky, M. (1980): *Street – Level Bureaucracy*, Russel Sage, New York
- Lundquist, Lennart (1991): *Förvaltning och demokrati*, Norstedts, Lund
- Olve, N. – G., Roy, J., Wetter, M. (1997): *Balanced Scorecard i svensk praktik*, Liber, Malmö
- Petersson, O. (1998): *Statsbyggnad – den offentliga maktens organisation*. SNS Förlag, Stockholm
- Puide, A., red. (2000): *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete, Gothia, Stockholm
- Ramberg, U. (1997): *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått*, Lund University Press, Lund
- Rothstein, B. (red.) et al (1997): *Politik som organisation*, SNS Förlag, Stockholm
- Södersten, B. (red.) et al (1992): *Den offentliga sektorn*, SNS förlag, Stockholm
- Weber, M. (1971): *Makt och byråkrati*, Gyldendal, Oslo

Övriga källor

- Balanced Scorecard; Projektbeskrivning, <http://midas.helsingborg.se/BASIS/hbgdb/webtext/kom/DDD/1240.rtf>
- Bardhan, P. (1989): *The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment*, World Development, 17, sida 1389-1395
- Ekonomistyrningsverket: Styrkortet i praktiken - Så använder myndigheterna *Balanced Scorecard*, Publikationsservice, Stockholm, 2000:16.
- Hammer, J. (1999): *Halvvägs mot den Europeiska unionen*, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet
- Hammer, J. (2001): *Implementationsanalys I*, Projekt Barns Behov I Centrum, Skol- och fritidsnämnden, Helsingborgs stad
- Helsingborgs stad, *Uppdrag till Individ- och Familjeomsorg*, Skol- och Fritidsnämnden (2001-06-20)
- Helsingborgs stad, *Uppdrag till Barn- och Ungdomsstyrelser Norr och Söder* (2000-04-04)
- Helsingborgs stad, *Balanserad Styrning – Ingen vanlig kortlek*, Kommunstyrelsens förvaltning, maj 2000.

Helsingborgs stad, *Balanserad styrning inom Utvecklingsnämndens ansvarsområde*, Utvecklingsnämnden (1999-09-08)

Helsingborgs stad, *En metodhandledning i Balanserad styrning*, Kommunstyrelsens förvaltning, maj 2000.

Helsingborgs stad, *Nulägesrapport, Balanserad Styrning* (2001-11-05)

Hermansson, J. (1994): *En not om handgreppen vid vetenskapliga förklaringar*, Uppsala universitet

http://www.icvisions.com/dolphin-skandia_navigator.shtml

http://kommun.helsingborg.se/vuxenomsorg/VON/v_namnd.htm

JO 1985, Riksdagens revisorer 1991/1992

Kaplan, Robert S. and David Norton. "The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance." *Harvard Business Review* 70, no. 1 (January-February 1992)

SoS rapport 1995:7

SoS rapport 1995:9

Svenska kommunförbundet: *Konsten att styra – Exempel på Kommunala Balanced Scorecard*, 1999.

U.S. Government Printing Office, *Creating a Government That Works Better And Costs Less: Report of the National Performance Review*, Washington D.C., (1993): Återgivet av Kaplan & Norton (1999)

Utvecklingsnämnden, *Balanserad styrning inom Utvecklingsnämndens ansvarsområde*, Lars Johansson, 1999-09-08

Williams, W. (1976): *Implementation Analysis and Assessment*, i Williams och Richard Elmore (red.), *Social Program Implementation*, Academic Press, New York

Intervjuer

Johny Duhr, controller, Utvecklingsnämnd (2001-11-23)

Ingemar Hansson, projektledare, Skol- och Fritidsnämnd (2001-12-06)

Anneth Lind, controller, Vård- och Omsorgsnämnd (2001-11-06)

Mats Malmstedt, informationsansvarig, Utvecklingsnämnden (2001-12-10)

Leif Ohlin, Förvaltningschef, Skol- och Fritidsnämnd (2001-12-05)

Hans Olsson, strategisk utvecklare, Skol- och Fritidsnämnd (2001-12-05)

Bengt Vänerlöf, projektledare, Kommunstyrelsens Förvaltning (2001-11-06)

Förkortningar

BBiC	Projekt <i>Barns Behov i Centrum</i>
FL	Förvaltningslagen
FPL	Förvaltningsprocesslagen
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
LPT	Lag om psykiatrisk tvångsvård
LRV	Lag om rättspsykiatrisk vård
LSS	Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	Lag om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga
Prop.	Proposition
RegR	Regeringsrätten
rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Sekretesslagen
SiS	Statens institutionsstyrelse
SoF	Skol- och fritidsnämnd
SoL	Socialtjänstlagen
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SoU	Socialutskottets betänkande
SOU	Statens offentliga utredningar
UVN	Utvecklingsnämnden