

Handelshögskolan i Stockholm
Institutionen för redovisning och finansiering
Kandidatuppsats inom ämneskurs 639
Vårterminen 2010

Hur påverkar New Public Management en organisations effektivitet?

En fallstudie av Stockholms Stads Parkerings AB och
Stockholms Trafikkontor

Linn Blomqvist^α

Isabelle Lindström^β

ABSTRACT

This thesis investigates how the level of implementation of New Public Management affects an organization's efficiency. According to theory, a high level of implementation leads to a more efficient organization. This thesis is based on two case studies conducted on two units within Stockholms Stad. One of the units shows a high level of implementation of NPM and a high level of efficiency. The other unit shows a lower level of implementation of NPM and a lower level of efficiency. This study can therefore establish a support for the theory that a higher level of implementation of NPM makes an organization more efficient.

Key words: New Public Management, efficiency, public sector, Stockholm, parking

Handledare: Jan Bergstrand

Opponent: Emil Hansson & Christopher Ottosson

Framläggning: 2010-05-24, kl 8:15, Handelshögskolan Sveavägen 65

Innehållsförteckning

Förord	1
1. Inledning	2
1.1 Bakgrund.....	2
1.2 Syfte och problemformulering	2
1.3 Definitioner	3
1.4 Avgränsningar	3
1.5 Förväntat kunskapsbidrag	4
1.6 Disposition	4
2. Metod	5
2.1 Val av studieobjekt.....	5
2.2 Operationalisering.....	5
2.3 Vetenskaplig ansats.....	6
2.4 Validitet och reliabilitet	6
2.5 Källkritik	7
2.6 Metoddiskussion	7
3. Teoretisk referensram	8
3.1 New Public Management	8
3.1.1 Konkurrensutsättning och marknaden.....	8
3.1.2 Kontraktstyrning.....	9
3.1.3 Intern kontroll, decentralisering och målstyrning	10
3.2 Effekter av New Public Management	11
3.2.1 Politik- och ansvarsproblemet.....	11
3.2.2 Ansvarsproblemet	12
3.2.3 Resultatmättningsproblemet.....	12
3.2.4 Rapporteringsproblemet.....	12
3.2.5 Uppföljningsproblemet	12
4. Empiri	14
4.1 Stockholms Stad.....	14
4.1.1 Parkering i Stockholm.....	15
4.2 Stockholm Stads Parkerings AB	16
4.2.1 Verksamhet	16
4.2.2 Stockholms Stads Parkerings AB som kommunal verksamhet	18
4.2.3 Ägardirektiv	18
4.2.4 Styrning.....	20

4.2.5 Outsourcing.....	22
4.2.6 Beläggningsgrad.....	23
4.2.7 Prissättning.....	23
4.3 Trafikkontoret	25
4.3.1 Ägardirektiv	25
4.3.2 Styrning.....	26
4.3.3 Outsourcing.....	26
4.3.4 Beläggningsgrad.....	27
4.3.5 Prissättning.....	28
5. Analys.....	29
5.1 New Public Management och Stockholms Stads Parkerings AB	29
5.1.1 Konkurrensutsättning och marknaden.....	29
5.1.2 Kontraktstyrning.....	30
5.1.3 Intern kontroll, decentralisering och målstyrning	30
5.1.4 Delslutsats	31
5.2 New Public Management och Trafikkontoret	32
5.2.1 Konkurrensutsättning och marknaden.....	32
5.2.2 Kontraktstyrning.....	32
5.2.3 Intern kontroll, decentralisering och målstyrning	33
5.2.4 Delslutsats	33
5.3 Effektivitet och Stockholms Stads Parkerings AB.....	34
5.3.1 Delslutsats	35
5.4 Effektivitet och Trafikkontoret	36
5.4.1 Delslutsats	37
6. Slutsats	39
6.1 Framtida forskning.....	40
7. Referenslista	41
7.1 Skriftliga källor	41
7.2 Intervjuer.....	43

Förord

Under arbetets gång har vi fått ovärderlig hjälp från ett flertal personer. Vi vill därför passa på att lyfta fram dem och rikta ett stort TACK för all den tid och engagemang som ni gett oss, utan er hade denna uppsats aldrig sett dagens ljus.

Först och främst vill vi rikta ett stort tack till all hjälp vi fått av de personer vi träffat inom Stockholms Stad, Stockholms Stads Parkerings AB och Trafikkontoret. Aldrig hade vi trott att vi skulle bemötas med sådant engagemang och välvilja. Tack för er öppenhet och ärliga svar på våra många frågor.

Nämnas bör även Erik Alenius på Handelshögskolan i Stockholm, utan Eriks hjälp hade vi aldrig fått upp ögonen för detta mycket spännande forskningsområde och just parkeringsverksamheten som studieobjekt.

Slutligen vill vi rikta ett stort tack till vår handledare Jan Bergstrand som gett oss vägledning och pushat oss i rätt riktning under arbetets gång med tålamod, ovärderliga synpunkter och en aldrig sinande positiv inställning. Tack även till de övriga medlemmarna i vår uppsatsgrupp som förgyllt handledarmötena med intressanta och nyttiga frågor.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Under 1980-talet var decentralisering kombinerat med målstyrning och idéer hämtade från företag det som influerade offentlig verksamhet. Näringslivets arbetssätt och metoder blev en förebild som skulle eftersträvas.¹ Christopher Hood var den första som använde uttrycket New Public Management (hädanefter NPM) i början 1990-talet för att beskriva dessa typer av reformer inom offentlig administration. Det skall betonas att NPM inte är en konsekvent sammanhållen reformmodell utan har konstruerats vart eftersom reformerna utvecklats. NPM användes inte från början som ett namn på ett paket som kunde implementeras utan har använts i efterhand för att beskriva något som redan skett.²

NPM är ett sätt att förändra styrningen och kontrollen inom offentlig sektor. Genom att låta politikerna sätta mål som verksamheterna skall utföra, separeras politik från handling.³ NPM för offentliga och privata organisationerna närmare varandra vad gäller styrmetoder. Grundidén handlar om att byta ut de normalt sett vanliga styrmetoderna inom offentlig sektor, som exempelvis formulerandet av policydokument, mot ett mer företagslikt arbetssätt, med tydlig målformulering och uppföljning.⁴

1.2 Syfte och problemformulering

Uppsatsens syfte är att bidra till en ökad förståelse för begreppet NPM och de eventuella effekter som är kopplade till detta. Vi ämnar därför utreda huruvida implementeringsgraden av NPM påverkar effektiviteten i organisation. För att uppnå vårt syfte avser vi besvara följande frågeställning:

Hur påverkar implementeringsgraden av New Public Management en organisations effektivitet?

¹ Almqvist (2006) s.9-12

² Hood (1991) s.3-19

³ Almqvist (2006) s.9-12

⁴ Hood (1995) s.93-109

1.3 Definitioner

Begreppet effektivitet är nära kopplat till en organisations målsättningar. En traditionell definition av effektivitet, som även denna uppsats utgår från, är ”*graden av måluppfyllelse i förhållande till resursanvändning*”.⁵

Begreppet företagisering innebär att organisationer som i grunden har starka politiska inslag börjar få drag av företagsinstitutionen. Ett tydligt exempel är när dessa organisationer börjar behandla sin omgivning som kunder. Företagisering syftar även på när offentliga organisationer får utökad autonomi.⁶

Begreppen målstyrning och resultatstyrning används i teorin ofta för att beskriva samma företeelse. Språkbruket har skiftat under åren och begreppen har ofta använts jämsides. I denna uppsats används därför begreppen synonymt.⁷

1.4 Avgränsningar

För att besvara uppsatsens frågeställning har två verksamheter inom Stockholms Stad valts ut. Vi är medvetna om att denna ansats inte ger en fullständig bild av verkligheten men med hänsyn till studiens tidsbegränsning och omfattning gjordes ett sådant avvägande för att kunna bibehålla uppsatsens djup.

Effektivitet är ett mångsidigt begrepp och för att mäta den krävs ofta att en uppsättning av olika kriterier används. Kaplan och Norton hävdar att det är omöjligt att mäta effektivitet genom endast några få kriterier. Det gäller att se på tillräckligt många kriterier för att kunna dra en slutsats, men inte ta med så många att det blir oöverskådligt och mindre viktiga kriterier får för stor betydelse.⁸ I uppsatsen används därför ett urval av organisationernas mål som kriterier för att utvärdera effektiviteten. I analysen av organisationernas effektivitet har vi för Studieobjekt 1 valt att fokusera på målen om avlastning av gatunätet, en hög beläggningsgrad och god lönsamhet. För Studieobjekt 2 analyseras målen om framkomlighet, trafiksäkerhet och målet att vara en kostnadseffektiv verksamhet. För att utvärdera dessa mål används olika indikatorer.

⁵ Jacobsen & Thorsvik (2008) s. 48

⁶ Brunsson (2002) s. 315-338

⁷ Statens offentliga utredningar (2007) s. 57

⁸ Kaplan & Norton (1996) s. 162-166

För att ge klarhet till vad NPM är och hur fenomenet påverkar de verksamheter som implementerar detta har vi valt att utgå från en modell presenterad av Roland Almqvist⁹.

Vi är väl medvetna om att denna modell troligen ej täcker in alla aspekter för att kunna utvärdera till vilken grad de valda studieobjekten är influerade av NPM. Vi har därför valt att komplettera med andra källor för att få en mer uttömmande bild.

1.5 Förväntat kunskapsbidrag

I den litteratur vi studerat är en av de centrala frågeställningarna huruvida NPM verkligen bidrar till en mer effektiv organisation. Då det inte finns tillräckligt med empirisk forskning som illustrerar NPMs inverkan i praktiken är det intressant att gå ut i verkligheten och studera detta i en offentlig organisation.¹⁰ Vi tror därför att en fallstudie som belyser denna fråga kan vara intressant och ge ett bidrag till debatten.

1.6 Disposition

Vi börjar uppsatsen med att presentera de metodval som gjorts. Sedan följer en teoretisk genomgång som kommer ligga till grund för den analys som skall genomföras. Vidare presenteras det empiriska underlaget. Efter detta genomförs en analys av de två studieobjekten där implementeringsgraden av NPM respektive effektiviteten utreds. Avslutningsvis relateras dessa till varandra i slutsatsen och frågeställningen besvaras.

⁹ Almqvist (2006) s. 13

¹⁰ Ibid. s. 29-31

2. Metod

Den metodologi som använts under arbetet med uppsatsen presenteras nedan. Syftet med detta avsnitt är att belysa uppsatsens genomförande, trovärdighet och generaliserbarhet. En redogörelse för den vetenskapliga ansatsen som uppsatsens tolkningar och analyser grundats på presenteras. Avslutningsvis förs en kritisk diskussion över de val som fattats.

2.1 Val av studieobjekt

Under uppsatsens början fastnade författarna för NPM och dess verkningar på offentliga organisationer. Efter ett samtal med doktoranden Erik Alenius vid Handelshögskolan i Stockholm väcktes intresset för parkeringssituationen i Stockholm. Då parkeringsverksamheten inom Stockholms Stad styrs av två olika organisationer, Stockholms Stads Parkerings AB (Studieobjekt 1) och Trafikkontoret (Studieobjekt 2), finns en unik möjlighet att kunna jämföra dessa utifrån teorin om NPM. Dessa organisationer har olika styrsätt, mål och prissättning, men erbjuder samma tjänst, parkering.

2.2 Operationalisering

För att samla in lämplig data till denna studie har två olika metoder använts. Den teoretiska delen har sammanställts genom att studera forskningsartiklar och litteratur. Dessa formade sedan den teoretiska referensram som analysen av empirin grundats på. Det empiriska underlaget har dels tagits fram genom ett flertal semistrukturerade djupintervjuer och dels genom tryckt information från de berörda studieobjekten, samt från deras hemsidor.

Vi har intervjuat nio personer där den genomsnittliga intervjutiden har varit cirka 60 minuter per tillfälle. För att kunna utnyttja informationen från intervjuerna maximalt har de spelats in och sedan transkriberats, vilket har resulterat in en högre förståelse av materialet. Intervjuunderlagen skiljer sig åt beroende på intervjuobjektens olika befattningar och kunskaper. Underlagen finns att tillgå hos författarna på begäran.

Intervjuobjekten har valts ut med syfte att få en djupgående kunskap om de valda studieobjekten och för att kunna besvara vår frågeställning. Deras olika positioner inom organisationerna har

gjort att de kunnat bidra med relevant information. De nio intervjuerna ger en bra kunskapsbas för att både skapa djup och bredd i analysen samtidigt som det är hanterbart med tanke på studiens omfattning. Följande personer har intervjuats:

Namn	Organisation	Befattning
Inger Kjaerbo	Stockholms Stadshus AB	Ekonomidirektör
Thomas Lundberg	Stockholms Stadshus AB	Budgetchef
Anders Edlund	Stockholms Stads Parkerings AB	Marknadschef
Kjell Karlsson	Stockholms Stads Parkerings AB	VD
Anne Lintala	Stockholms Stads Parkerings AB	Informatör
Roger Lundquist	Stockholms Stads Parkerings AB	Administrativ chef
Louise Bill	Trafikkontoret	Chef Tillståndsavdelningen
Karin Hebel	Trafikkontoret	Enhetschef
Stefano Prestonini	Trafikkontoret	Controller

2.3 Vetenskaplig ansats

Uppsatsen har genomförts med en kvalitativ studie och en deduktiv ansats. Den utgår från en frågeställning grundad i teorin. En empirisk studie har genomförts för att utreda hur verkligheten ser ut och huruvida den stämmer överens med teorin.

2.4 Validitet och reliabilitet

Validitet avser i vilken utsträckning resultaten från en studie kan appliceras på andra situationer.

Då det är en kvalitativ studie är det svårt att replikera denna för att validera resultatet.

Närliggande resultat skulle troligtvis gå att komma fram till genom studier av liknande situationer i liknande offentliga organisationer. Då denna studie har genomförts med en kvalitativ metod kommer resultatet ofrånkomligen påverkas av författarnas subjektivitet. Detta kan påverka uppsatsens reliabilitet.

2.5 Källkritik

Den primärdata som införskaffats genom intervjuer bör betraktas med en viss försiktighet då respondenterna med största sannolikhet har en subjektiv uppfattning av miljön utifrån dennes personliga erfarenheter och upplevelser.

Vår sekundärdata är främst hämtad från litteratur och forskningsartiklar. Vi har i största möjliga mån försökt hitta den senaste forskningen inom uppsatsens ämne för att på så sätt kunna säkerställa att de nyaste forskningsrönen och upptäckterna är inkluderade. Dessa källors pålitlighet får anses vara hög.

2.6 Metoddiskussion

En kvalitativ ansats har valts för att få en djupare förståelse och för att kunna belysa nya aspekter av NPM. En kvantitativ studie hade inte varit lämplig för att besvara vår frågeställning då den djupa förståelsen skulle gått förlorad. Nackdelar med användandet av kvalitativ metod är den subjektivitet som kan uppträda både hos de intervjuade personerna samt hos författarna själva, risken för felaktig information, samt svårigheter att generalisera resultatet.

För att studien skall ge en än mer rättvisande bild och för att undvika kunskapsluckor skulle antalet intervjuer kunna utvidgats. Dock innebär studiens omfattning och tidsram en begränsning för antalet intervjuer som kan genomföras och bearbetas på ett korrekt sätt.

I samråd med uppsatsens handledare har äldre litteratur valts bort för att istället fokusera på de nyare synsätten. Det finns en risk att detta leder resulterar i en bristfällig teoretisk referensram. Vi tror dock att det finns många fördelar med att fokusera på nyare litteratur då denna har sin grund i den äldre, dessa delar kommer alltså indirekt att ingå.

3. Teoretisk referensram

NPM är en samling idéer som lånats av näringslivet och införlivats i offentliga verksamheter världen över under många decennier. Det finns ingen allmänt vedertagen teori eller modell av vilka de exakta beståndsdelarna som ingår i NPM är.

3.1 New Public Management

Almqvist har delat upp NPM i tre olika teoridelar: Konkurrensutsättning och marknaden, Kontraktstyrning, samt Intern kontroll, decentralisering och målstyrning.¹¹ Uppsatsens analys kommer att baseras på detta ramverk. Nedan förklaras de olika delarna närmre.

3.1.1 Konkurrensutsättning och marknaden

Konkurrensutsättning handlar om att ta ställning till huruvida en organisation skall göra något själv eller låta marknaden göra det.

Syftet med konkurrensutsättning är att få en effektivare organisation och en lönsammare verksamhet. Enligt teorin finns det två olika typer av konkurrens. Dels kan det finnas en marknad där producenter konkurrerar om de kunder som finns. Dels kan det uppkomma konkurrens mellan producenter om en marknad. Denna typ av konkurrens om rätten till monopol, s.k. anbudskonkurrens, är vanlig inom offentlig verksamhet. Forskning tyder på att det är själva konkurrensen, inte vem som är ägare till företaget, som gynnar effektiviteten. Om organisationen är offentlig eller privat är alltså inte avgörande. Det finns även teorier som menar att det är själva hotet om konkurrens som är den sporrande faktorn. Argumenten pekar på att organisationer som är ensamma på en marknad måste agera effektivt för att inte potentiella konkurrenter ska bli intresserade och gå in på den aktuella marknaden.

Införandet av marknad och konkurrens inom offentlig sektor kan alltså bidra till förbättrad produktivitet och effektivitet. Genom att konkurrensutsätta offentliga organisationer skapas en kostnadseffektiv verksamhet som ger största möjliga värde för pengarna.¹²

¹¹ Almqvist (2006) s. 13

¹² Almqvist (2006) s. 39-53

3.1.2 Kontraktstyrning

Kontraktstyrning handlar om hur organisationen utformar kontrakt för att styra verksamhet som är outsourcad. Kontraktstyrningen innebär även att organisationen bör ta vissa fördelar och nackdelar, förknippade med outsourcing, i beaktande.

Det finns fyra fördelar som brukar lyftas fram i samband med outsourcing. För det första så kan organisationen koncentrera sig på sina kärnkompetenser genom att låta externa leverantörer sköta olika kringverksamheter. En annan fördel är marknadsdisciplin där beställaren fokuserar på *vad* som ska presteras och utföraren *hur* det ska presteras. Politiken flyttas bort från själva leveransen av en service och politikerna får ett mer strategiskt fokus. Grundtanken är att skapa en balans mellan ett behovs- och efterfrågestyrt system. Detta leder till att utförarna blir mer konkurrenskraftiga genom marknadens krav och beställarna får fler alternativ att välja bland. En tredje fördel är den flexibilitet som organisationen får då den själv kontrollerar sina fasta kostnader genom att bestämma hur mycket som ska produceras internt, respektive beställas externt. En sista fördel är de kostnadsbesparingar som organisationen kan göra. Outsourcing minskar kostnaderna genom att låta den leverantör som är effektivast på att producera just den varan eller tjänsten göra det.

Det finns dock flertalet nackdelar och risker kopplade till outsourcing. Det innebär ofta mer administrativt arbete och därmed en högre administrativ kostnad. Det finns även en risk för konflikter när det kommer till ansvarsfrågan mellan beställare och utförare. Ytterligare en nackdel är att alla aspekter vad gäller den aktuella varan eller tjänsten ofta inte kan fångas upp i kontraktet, vilket kan leda till problem.

Kontrakt som innehåller mål som är både mätbara och uppföljningsbara är bättre ur styrningssynpunkt än de som inte gör det. I praktiken lever dock många kontrakt inte upp till teorin. Kontrakten är för det första oftast inte utformade för att styra prestationernas effekter på verksamheten sett ur ett kvalitetsperspektiv. För det andra är det ofta inte designade så att resultat kvaliteten kan mätas och följas upp.¹³

¹³ Almqvist (2006) s.54-84

3.1.3 Intern kontroll, decentralisering och målstyrning

Den sista komponenten handlar om hur den interna styrningen och kontrollen skall utformas i termer av decentralisering och målstyrning.

Styrning kan sägas vara organisationsledningens försök att påverka beteenden genom en uppsättning av formella styrinstrument. Ledningen planerar, beslutar, samordnar och kontrollerar organisationer utifrån en uppsättning mål som de vill realisera. I offentliga verksamheter innebär detta att den politiska och administrativa ledningen styr utifrån ett mandat givet av folket.¹⁴ I den traditionella staten var de överordnade samhällsorienterade målen dominerande, medan mer kommersiellt orienterade mål gavs liten vikt. I en statsmodell inspirerad av NPM har de breda politiska målen kommit i skymundan i förhållande till de kommersiella.¹⁵ Mål- och resultatstyrning innebär en betydande delegering inom offentlig sektor genom liberalisering av regelverk t.ex. inom budget-, löne-, och personalförvaltningen. Den ökade flexibiliteten motverkas dock av ökad resultatrapportering och resultatkontroll.¹⁶

Det framhålls att decentralisering har en positiv påverkan på organisationers effektivitet och stärker individens betydelse i en allt mer komplex och föränderlig miljö. Decentraliseringen kan ses som en reaktion på de tidigare alltmer centraliserade och byråkratiska organisationsformerna. Den styrningsteknik som brukar förknippas med decentralisering är målstyrning. Målstyrning utmärks av formulerandet av mål och en aktiv uppföljning för att nå dessa. Målstyrningen fokuserar på *vad* som skall uppnås istället för *hur* det skall uppnås, detta utan att fokusera för mycket på detaljer.¹⁷

Mål är något som en organisation önskar uppnå i framtiden. De kan vara generella riktlinjer som är väldigt abstrakta, så kallade visioner. De kan även vara mer konkreta och specificerade och kallas då operationella mål. Typiskt för offentliga organisationer är att målen generellt sett är komplexa och vaga. Målen kan även vara svåra att kvantifiera och följa upp resultatmässigt. Detta skiljer sig ofta från den privata sektorn. Oklara mål ger ledningen mer flexibilitet med

¹⁴ Christensen et al (2004) s.124

¹⁵ Ibid. s. 115

¹⁶ Ibid. s. 160

¹⁷ Almqvist (2006) s. 88-92

hänsyn till hur de skall framställas och genomföras. Avsikten kan vara att undvika konflikter och tillfredsställa många intressegrupper samtidigt.¹⁸

Enligt teorin har mål en effekt på de anställdas beteende. För det första kan de ha en motiverande effekt då de pekar ut en riktning för arbetet. För det andra kan de ha en styrande funktion genom att de sätter gränser, anger beslutspremissar och riktlinjer. Slutligen kan mål användas som utvärderingskriterier. De hjälper organisationer att styra de anställdas beteende genom att de kan mäta resultat i förhållande till mål och utifrån detta belöna eller bestraffa de anställda.¹⁹

3.2 Effekter av New Public Management

Ett vanligt argument bakom NPM är att det leder till effektivare, mer kostnadseffektiva organisationer, ökad transparens och ansvarsskyldighet för cheferna. Detta skall i sin tur leda till ökad service, bättre anpassning till kundernas önskemål och bättre prestationer.²⁰ Enligt Pollitt & Bouckaert är det osäkert vad implementeringen av NPM faktiskt leder till. Det beror delvis på att stater ofta inte gjort denna typ av uppföljning, men även på grund av att sådan information är svår och dyr att samla in, samt komplicerad att tolka.²¹ Problematiken med att utvärdera huruvida NPM faktiskt resulterar i ovan angivna effekter kan beskrivas genom fem huvudproblem.²²

3.2.1 Politik- och ansvarsproblemet

Ett grundläggande problem med resultatmätning är att det förutsätter två oberoende processer, en politisk målformuleringsprocess och en teknisk neutral implementeringsprocess. Här uppstår en spänning där ett kortsiktigt fokus står emot en mer långsiktig planering. För politiken är det ofta viktigare att påverka den politiska dagordningen och sätta igång nya åtgärder än att utvärdera resultatet av tidigare insatser. Resultatet blir ofta två löst kopplade styrsystem, ett administrativt resultatstyrningssystem och ett politiskt styrsystem. Kraven på mer resultatinformation från omvärlden ökar, samtidigt som det ofta är svårt att i efterhand ställa politiker till svars då de inte längre sitter på den ansvariga posten.²³

¹⁸ Almqvist (2006) s. 120

¹⁹ Jacobsen & Thorsvik (2008) s. 46-47

²⁰ Christensen & Laegreid (2002) s. 51

²¹ Pollitt & Bouckaert (2004) s. 131

²² Christensen et al (2004) s. 187

²³ Ibid. s. 187-188

3.2.2 Ansvarsproblemet

Resultatstyrning och huvudmannaskapsförändringar genom bolagsbildning har resulterat i en högre grad av självstyre för ledare och organisationer. Spänningen mellan autonomi och kontroll är ett grundläggande dilemma inom offentlig verksamhet. Frågan som uppstår är om det är politikerna eller den operativa ledningen som ska tilldelas äran för bra resultat respektive beskyllas för dåliga. I verkligheten är det ofta politikerna som ställs till svars, ofta för resultat de har allt mindre kontroll över.²⁴

3.2.3 Resultatmättningsproblemet

En av idéerna inom NPM är att uppföljningen skall baseras på resultat istället för insatsfaktorer. Resultatmål är dock ofta svåra att konstruera för offentliga organisationer då resultaten av många åtgärder visar sig först efter flera år. De resultatindikatorer som kan vara politiskt känsliga uteblir också ofta från mätningarna och kvar blir neutrala och okontroversiella mål. Ofta används därför aktivitets- och processmål istället för resultatmål och effekter på samhället.²⁵

3.2.4 Rapporteringsproblemet

Informationsåterföring är sällan neutral utan kan användas för att gynna egna intressen. Experter på den operativa nivån har tillgång till mer information och kan därför uppträda strategiskt medan ledningen ofta har begränsad kapacitet att specificera mål och utvärdera resultat. Detta leder ofta till att framgångar blir överdrivna medan misslyckanden tonas ned. Risken finns även att kvantifierbara, men mindre viktiga, delar av verksamheten tar större plats på bekostnad av mer centrala aspekter som inte går att kvantifiera.²⁶

3.2.5 Uppföljningsproblemet

En central del av resultatstyrning är att bra resultat skall belönas och dåliga resultat straffas. Offentliga organisationer har dock svårt att leva upp till detta i praktiken. En offentlig organisations framgång resulterar ofta i problem för en annan och gör det svårt att använda ett smalt resultatfokus. Ett exempel är förhållandet mellan polis, domstol och kriminalvård. En effektiv polis kan skapa köer och därmed problem för domstolar, och en effektiv domstol kan skapa köer och därmed problem för fängelserna. Frågan om en verksamhet som gör ett dåligt

²⁴ Christensen et al (2004) s. 188-190

²⁵ Ibid. s. 190-191

²⁶ Ibid. s. 191-193

resultat skall få mer pengar för att kunna bli bättre eller mindre pengar för att straffas är också problematisk.²⁷

²⁷ Christensen et al (2004) s. 193-194

4. Empiri

4.1 Stockholms Stad

I budgeten fastslås att Stockholms Stad skall använda skattebetalarnas pengar effektivt. Nämnder och bolagsstyrelser ska löpande följa upp sina verksamheter och göra omprioriteringar som leder till måluppfyllelse inom givna budgetramar. Målen skall vara tydliga och mätbara och på så sätt klargöra vad som är möjligt att uppnå med befintliga resurser. De tre inriktningsmålen för Stockholm Stad är:

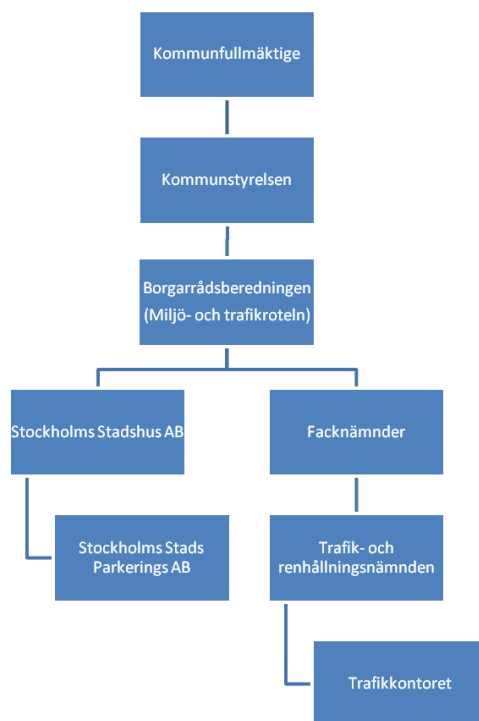
- Stockholm ska vara en attraktiv, trygg, tillgänglig och växande stad för boende, företagande och besök
- Kvalitet och valfrihet ska utvecklas och förbättras
- Stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva²⁸

Stockholms Stads högsta beslutande organ är kommunfullmäktige som väljs vart fjärde år. Fullmäktige fattar beslut i principiella ärenden och fastställer mål och riktlinjer. Under dem finns kommunstyrelsen som fattar egna beslut samt bereder och yttrar sig i ärenden som handläggs av fullmäktige. Under kommunstyrelsen finns åtta olika rotlar som tillsammans bildar borgarrådsberedningen. En av dessa är Miljö- och trafikroteln som ansvarar över både Stockholms Stads Parkerings AB (hädanefter SSP) och Trafik- och renhållningsnämnden (hädanefter ToRN) genom koncernen Stockholms Stadshus AB respektive facknämnderna.²⁹ Trafikkontoret (hädanefter TK) är ToRNs operativa enhet när det gäller parkeringsverksamheten.³⁰

²⁸ Stockholms stad (2009a) s. 6

²⁹ Stockholms stad (2009b) s. 14-15, 21-24

³⁰ Bill: *Intervju* (2010)



Figur 1: Organisationsschema för styrningen av SSP och TK.³¹ Källa: Stockholms stad (2009b)

Integrerat System för Ledning och uppföljning av styrning och ekonomi (hädanefter ILS) är ett verktyg som används av alla verksamheter inom Stockholms Stad. Här konkretiseras de generella målen som gäller för all offentlig verksamhet och bryts ner till aktiviteter.³² ILS är ett aktivitetsbaserat system som konkretiserar vad den enskilde medarbetaren skall göra för att hjälpa till att uppfylla de övergripande målen.³³

4.1.1 Parkering i Stockholm

Parkering delas in i två huvudgrupper, parkering på gatumark och parkering på tomtmark.³⁴ Dessa två typer styrs av olika lagar, offentligrättslig lagstiftning respektive civilrättslig lagstiftning.³⁵ Detta är grunden till varför parkeringen i Stockholm sköts av två olika kommunala aktörer. TK är ansvarig för gatumarksparkeringen medan SSP är ansvarig för den kommunalt

³¹ Enheter som inte ingår i den direkta styrningen av SSP och TK har utelämnats

³² Karlsson: *Intervju* (2010)

³³ Prestonini: *Intervju* (2010)

³⁴ Parkering på tomtmark innefattar garage, infartsparkeringar och ytparkeringar (parkeringsplatser).

³⁵ Svepark (2010)

ägda tomtmarksparkeringen. Parkeringsmarknaden i Stockholm domineras av några större aktörer. Dessa är TK, SSP, samt de privata internationella aktörerna Q-park och Europark.³⁶

4.2 Stockholm Stads Parkerings AB

SSP bildades 1976 efter ett beslut i kommunfullmäktige om att bilda ett kommunalt parkeringsbolag. Grundtanken var att de skulle samordna all parkering och parkeringspolitik i staden i termer av priser, utbud och regelverk. På grund av de olika lagarna och syftena för tomt- respektive gatuparkering har dock ingen samordning skett. Bolaget har istället fokuserat på att samordna de olika verksamheterna på stadens tomtmark.³⁷ SSP är ett helägt dotterbolag till koncernen Stockholms Stadshus AB.³⁸

4.2.1 Verksamhet

SSP tillhandahåller egna parkeringar men sköter även drift av parkeringsytor åt externa uppdragsgivare.³⁹ Idag ansvarar de för drift och skötsel av nästan 75 000 parkeringsplatser, varav 24 600 belägna i innerstaden. Parkeringarna kan delas upp efter anläggningstyp i garage, ytparkeringar och infartsparkeringar. De kan även delas in efter kundtyp i besöksparkeringar⁴⁰ och i hyrda platser^{41, 42}. I dagsläget har SSP cirka 20 000 besöksparkeringar och lika många uthyrda parkeringsplatser, resterande är så kallade övervakningsuppdrag.⁴³ Övervakningsuppdragen innebär att SSP ansvarar över skyltningen och ett externt bevakningsbolag övervakar sedan parkeringarna.⁴⁴

³⁶ Edlund: *Intervju* (2010a)

³⁷ Stockholms Stads Parkerings AB (2010a) s. 5

³⁸ Stockholms Stadshus AB (2010)

³⁹ Stockholms Stads Parkerings AB (2010c)

⁴⁰ Betalning sker per timme

⁴¹ Betalning sker månadsvis

⁴² Karlsson: *Intervju* (2010)

⁴³ Edlund: *Intervju* (2010a)

⁴⁴ Karlsson: *Intervju* (2010)

	Anläggningar	P-platser
Garage	215	22 500
Ytparkeringar	949	51 900
- varav egna P-hus och ytor	25	4 400
Infartsparkeringar	22	3 400
Summa	1 164	74 400

P-platser i Stockholms innerstad*	Garage och P-hus	Ytparkeringar	Totalt
Besöksparkeringar	4 000	6 200	10 300
Förhyrda platser	7 700	1 300	9 000
Övervakningsuppdrag	1 500	3 800	5 300
Summa	13 245	11 365	24 600
Anläggningar	127	208	335

* Stockholm innanför tullarna inklusive Lilla Essingen och Hammarby Sjöstad

Figur 2 & 3: Fördelning av SSPs olika parkeringstyper. Källa: Stockholms Stads Parkerings AB (2010a)

Det är stor skillnad i lönsamhet mellan besöksparkeringar och uthyrda parkeringsplatser. Besöksparkering kan som mest generera 70 kr/h i centrala lägen, vilket kan innebära upp till 7 000-8 000 kronor per plats per månad. En uthyrd plats genererar däremot maximalt 4 000 kronor per plats per månad. Ytparkeringar är den typ av anläggning som är mest lönsam då investeringen är liten. Infartsparkeringarna är mindre lönsamma för där vill folk inte betala parkeringsavgift när de lika gärna kan stå gratis en bit bort i gatunätet. SSP betalar ett arrende för infartsparkeringarna till staden.⁴⁵

Enligt marknadschefen är det garagen som är SSPs stora nisch. De äger 25 garage och ”*där optimerar vi taxorna*” förklarar Edlund. I de garage SSP hyr har hyresvärdarna ofta åsikter om både taxor och vem platserna skall hyras ut till. SSP har nyligen genomfört en inventering vilket resulterade i 20 potentiella platser för byggnation av nya parkeringsanläggningar. De har som mål att bygga ett nytt garage varje år.⁴⁶

⁴⁵ Edlund: *Intervju* (2010a)

⁴⁶ Ibid.

4.2.2 Stockholms Stads Parkerings AB som kommunal verksamhet

SSP är ett kommunalt bolag som konkurrerar på en fri marknad. Relationerna mellan de olika bolagen är enligt VD Kjell Karlsson bra, men inte helt okomplicerad. Det finns alltid en risk att SSP anses snedvridda konkurrensen. Bolaget har framförallt tre uppgifter som kommunal aktör.⁴⁷

Den första är ett typiskt samhällsnyttigt uppdrag, att bygga nya anläggningar och underjordiska garage i innerstaden. Ökat utbud av parkeringsanläggningar leder till att behovet av parkering på gatumark minskar, till förmån för framkomligheten för t.ex. kollektivtrafiken. En annan viktig effekt är att söktrafiken efter lediga parkeringsplatser minskar. SSP är det enda parkeringsbolag som i dagsläget bygger och äger garage i Stockholm. De övriga privata aktörerna hyr sina anläggningar.⁴⁸ Att bygga garage innebär stora investeringar och även höga risker. Garagen kostar cirka 300 000-550 000 kronor att bygga per parkeringsplats.⁴⁹ Detta avskräcker privata parkeringsbolag att vilja utföra detta. SSP har dock ett lönsamhetskrav när de bygger nytt som de bestämmer i samråd med sina revisorer.⁵⁰

Även det andra uppdraget grundar sig i samhällsnyttan, nämligen att driva infartsparkeringar. Dessa syftar till att avlasta gatuparkeringen och minska trafiken i staden medan man underlättar för människor att åka kollektivt. Det är billigare att parkera på infartsparkeringarna än i innerstaden och diskussioner förs om att det ska bli gratis, vilket förekommer hos andra aktörer.⁵¹

Slutligen har SSP ett rent kommersiellt syfte, att generera pengar. Detta styrs genom ett avkastningskrav från ägarna på totalt kapital. Vinsten som genereras skickas in till Stockholms Stadshus AB och hjälper till att finansiera övriga verksamheter inom koncernen.⁵²

4.2.3 Ägardirektiv

SSP styrs genom beslut fattade i kommunfullmäktige och koncernstyrelsen. Det främsta styrdokumentet är budgeten. I denna formuleras bolagets mål och ägardirektiv. Här finns även

⁴⁷ Karlsson: *Intervju* (2010)

⁴⁸ Stockholms Stads Parkerings AB (2009) s. 4

⁴⁹ Edlund: *Intervju* (2010a)

⁵⁰ Karlsson: *Intervju* (2010)

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

avkastningskravet till moderbolaget formulerat. Den övergripande visionen formulerad av kommunfullmäktige är ”En stad i världsklass”.⁵³ Bolagets mål och uppgifter för perioden 2010-2012 lyder:

*”Stockholm Parkerings främsta uppgift är att avlasta gatunätet från söktrafik och parkerade fordon genom att finansiera byggnation av nya garage och ha en hög beläggning i de anläggningar bolaget förfogar över. Bolaget bygger och driver både anläggningar som verkar på den kommersiella marknaden och anläggningar som har som enda syfte att avlasta gatunätet, exempelvis infartsparkeringar. I de kommersiella anläggningarna ska lönsamheten vara god för att klara av finansieringen av övriga anläggningar samt byggnation av nya. Som ett led i stadens miljöbilsstrategi har Stockholms stads parkerings AB inlett arbetet med att möjliggöra laddning av elbilar inom parkeringsbolagets bestånd. I ett första skede planeras 100 laddningsplatser.”*⁵⁴

Dessa följs av ägardirektiven för 2010-2012:

- Genomföra bolagets investeringsplan. Byggstart planeras för ett tiotal nya parkeringsanläggningar.
- Behålla en försiktig prispolitik, men genomföra prisjusteringar när marknaden så medger.
- Skapa effektiva och attraktiva infartsparkeringar med ett gott serviceutbud.
- Fortsätta kvalitetsarbetet inom bolaget, vilket bland annat innebär ökad trygghet och trivsel för bilisterna.
- Se över möjligheten att teckna avtal om stadens övriga bolags parkeringsverksamhet.
- Fortsätta pröva möjligheten att outsourca delar av driftverksamheten.
- Fortsätta arbetet med att minska administrativa och indirekta produktionskostnader.
- Bolaget ska följa upp nedan angivna indikatorer:⁵⁵

⁵³ Stockholms Stads Parkerings AB (2009) s. 4

⁵⁴ Stockholms stad (2009a) s. 229

⁵⁵ Ibid.

Stockholm Parkering	2009	2010	2011	2012
Resultat efter finansnetto (mnkr)	19	35	35	35
Avkastning på totalt kapital (%)	4,9	7,7	7,7	7,2
Investeringar	148	60	60	60
Medelantal anställda	80	Minska	Minska	Minska

Figur 4: Indikatorer för SSP. Källa: Stockholms stad (2009a)

4.2.4 Styrning

Den administrativa chefen som arbetat på SSP i 30 år förklarar att den ekonomiska styrningen har förbättrats och blivit mer omfattande under denna tid. De senaste åren har han märkt av en mer samordnad syn på gatu- och tomtmarksparkering. Tidigare sköttes alla bolag inom Stockholms Stad enskilt. ”Vi körde vårt eget race med vårt eget regelverk även om staden var ägare”⁵⁶. Under 1990-talet bildades koncernen Stockholms Stadshus AB där alla tidigare enskilda bolag inordnades. Vilket hade en positiv effekt på styrningen. Styrning från politikerna är mycket tydligare idag och är mer anpassad till den faktiska verksamheten. Stockholms Stadshus AB har även blivit bättre på att följa upp. Ett tecken på den ökade effektiviteten är att SSP växt mycket i volym men inte i personal. De ställer sig ofta frågan ”hur kan vi få in mera med mindre kraft”.⁵⁷

SSP styrs idag framförallt genom målstyrning.⁵⁸ Ägardirektiven upplevs dock som något tveeggade. Exempelvis ”med infartsparkeringar biter vi oss själva i svansen lite, där kan kunderna parkera billigt istället för att de kör in i staden och parkerar i ett av våra garage”⁵⁹. SSP får på förhand veta avkastningskravet av ägarna och anpassar sin verksamhet därefter. Överträffar de avkastningskravet kan de t.ex. välja att renovera för de återstående pengarna.⁶⁰ Då vinsten från SSP går till att finansiera övriga verksamheter inom koncernen, t.ex. Stadsteatern, är den en viktig inkomstkälla för Stockholms Stadshus AB.⁶¹

⁵⁶ Lundquist: *Intervju* (2010)

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Karlsson: *Intervju* (2010)

⁵⁹ Edlund: *Intervju* (2010a)

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Karlsson: *Intervju* (2010)

SSP upplever att politikerna inte petar så mycket i verksamheten.⁶² Enligt VD har de en hög grad av självbestämmande och styrs i princip som ett vanligt aktiebolag. De har en politisk styrelse som tar ställning till vissa ärenden, samt budget, investeringsprogram och årsredovisning. Två gånger per år har de en genomgång med moderbolaget där de går igenom SSPs prestation utifrån de givna målen.⁶³

De anställda upplever att de lägger mer tid på mål och uppföljning idag än tidigare. De sammanställer ett internt månadsbokslut, kvartalsvis koncernbokslut och en del rapporter kopplade till ILS, samt har löpande avstämning med koncernen och revisorerna. Meningen är att systemet ILS ska täcka hela verksamheten, men upplevs som lite trubbigt bland de anställda. De sätter upp mål i ILSen och följer upp dem. Uppföljning av mål i andra rapporter gjordes även innan ILSen infördes och SSP har fortsatt med dessa parallellt efter införandet. ILSen ses främst som ett hjälpmedel för politikerna. SSP har även genomfört en SWOT-analys och de gör även löpande riskanalyser.⁶⁴

Styrdokumentet från kommunfullmäktige behandlar inte parkeringsrörelsen på ett direkt sätt. SSP har därför sammanställt en egen affärsplan inspirerad av teorin om balanserade styrkort. Denna fungerar som styrdokument för företagets framtida utveckling och är synkroniserad med ägardirektiven.⁶⁵ De har även formulerat en vision om att ”*vara det ledande företaget i branschen*”. Deras affärsidé är att ”*utveckla och erbjuda såväl enskilda kunder som fastighetsägare attraktiva parkeringslösningar till konkurrenskraftigt pris. Nyckelbegreppen är trygga anläggningar, hög kompetens och nöjda kunder*”. I affärsplanen delas verksamheten upp i fyra huvudområden: ekonomi, marknad, verksamhet och medarbetare. För varje område har ledningen fastslagit mål, strategier och indikatorer för att mäta målen.⁶⁶ Ambitionen är att gå igenom affärsplanen en gång om året och putsa och uppdatera målen. De försöker sprida affärsplanen ända ner till lägsta nivå. ”*Det känns viktigt att ha alla med sig, det blir ingen bra*

⁶² Edlund: *Intervju* (2010a)

⁶³ Karlsson: *Intervju* (2010)

⁶⁴ Lundquist: *Intervju* (2010)

⁶⁵ Karlsson: *Intervju* (2010)

⁶⁶ Stockholms Stads Parkerings AB (2010b)

*styrning om det bara är några stycken uppe på toppen som sitter och filosoferar över dokumenten.”*⁶⁷

SSP upplever det inte som något större problem att nå målen från kommunfullmäktige. Om de uppnått målen uppmärksammas det både internt och inom koncernen. ”Vi brukar höra till de duktiga hundarna i kenneln.”⁶⁸ Då SSP är ett kommunalt bolag är det inte bara den sista raden i resultaträkningen som spelar roll. Det är även viktigt med kvalitet i arbetet, säkerhet och miljöfrågor. VDn ser uppfyllandet av de icke finansiella målen som en förutsättning för att de finansiella målen ska kunna uppfyllas.⁶⁹

4.2.5 Outsourcing

I dagsläget är SSPs bevakning och IT-avdelning outsourcade. Själva driften av parkeringsanläggningarna är utlagd till cirka 60 %. Vid beslut om outsourcing ser SSP strikt på lönsamheten. De har under de senaste åren både outsourcat tjänster och även tagit tillbaka vissa inhouse med syfte att effektivisera verksamheten.⁷⁰

Själva övervakningen av parkeringarna sker sedan 2008 av Svensk Bevakningstjänst då SSP sålde sitt bevakningsbolag ParkAB. Denna försäljning var ett politiskt beslut och ett led i att fokusera på kärnverksamheten, parkering. Arbetet har i och med outsourcingen fått större fokus på uppföljning och utvärdering.⁷¹ Uppföljningen av entreprenörer sker på både anläggnings- och avtalsnivå. SSP har ett standardmått på vad som skall presteras och ett prestationsbaserat belöningssystem.⁷² När det gäller parkeringsövervakningen genomförs månadsvisa möten mellan SSP och ansvariga inom Svensk Bevakningstjänst. VD Kjell Karlsson har dessutom regelbundna möten med VDn för Svensk Bevakningstjänst.⁷³

⁶⁷ Lundquist: *Intervju* (2010)

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Karlsson: *Intervju* (2010)

⁷⁰ Edlund: *Intervju* (2010a)

⁷¹ Stockholms Stads Parkerings AB (2009) s. 3

⁷² Lundquist: *Intervju* (2010)

⁷³ Karlsson: *Intervju* (2010)

4.2.6 Beläggningsgrad

De platser SSP hyr ut har en beläggningsgrad cirka 85 %.⁷⁴ Det är kö till flera av garagen för att hyra plats. För besöksparkeringarna är det högst beläggningsgrad vid lunch, mellan klockan 12-14 är den cirka 85 %. I området kring Globen är beläggningsgraden bunden till arrangemang. SSP har som målsättning att det aldrig skall vara fullt i garagen. Detta för att kunderna alltid ska ha möjlighet att finna en parkeringsplats. Detta regleras genom avgiften. I juni har de lägre intäkter medan mars-april och oktober-november är mest inkomstbringande.⁷⁵ Nattetid varierar beläggningsgraden kraftigt mellan olika geografiska områden, marknadschefen uppskattar att den ligger mellan 20-70 %.⁷⁶

4.2.7 Prissättning

SSP har en fri prissättning och det är framförallt marknaden som styr. De ser på trender på marknaden och följer sedan upp med information om beläggningsgrad när priserna sätts. När det gäller uthyrningen tar de även hänsyn till hur lång kö det finns till platserna. De försöker ligga lite lägre än konkurrenterna prismässigt, då det är ett direktiv från ägarna. Priserna ses över två till tre gånger per år. Marknadschefen gör ett förslag på lämpliga priser, som VD och ledningsgrupp sedan beslutar om.⁷⁷

Tillgången på och villkoren för gatumarksparkering påverkar i stor omfattning efterfrågan på tomtmarksparkering. Det faktum att det är avgiftsfritt att parkera på gatan i innerstaden under kvällar, nätter och helger tillsammans med hänsyn till produktionskostnader, avkastningskrav och hyresnivåer för garageanläggningar, gör att bolaget för närvarande inte kan konkurrera med priset på gatumarksparkeringen. Mervärdet med att parkera i garage är framförallt att trygghet och bekvämlighet i ljusa och attraktiva anläggningar.⁷⁸ Det är även större sannolikhet att hitta plats i ett garage än på gatan och bilen skyddas från väder och vind.⁷⁹

För att få en högre beläggningsgrad nattetid tror marknadschefen och VDn framförallt på att ta bort gratisparkeringen i gatunätet genom att avgiftsbelägga alla dagar i veckan, dygnet runt. På

⁷⁴ T.ex. halva platser och bakom pelare

⁷⁵ Edlund: *Intervju* (2010a)

⁷⁶ Edlund: *Intervju* (2010b)

⁷⁷ Edlund: *Intervju* (2010a)

⁷⁸ Stockholms Stads Parkerings AB (2009) s. 12

⁷⁹ Lintala: *Intervju* (2010)

dagarna är det relativt fullbelagt hos SSP så det är framförallt på kvällar, nätter och helger som det finns en stor potential att få fler att parkera i garage och vilja hyra parkeringsplats. Då det är ont om platser i gatunätet parkerar många istället trafikfarligt. Detta trots att det finns lediga parkeringsplatser i garagen.⁸⁰

SSP kan inte dumpa priserna och snedvrیدا konkurrensen. Det skulle de privata aktörerna aldrig acceptera, inte heller politikerna. Priserna som SSP tar ut måste täcka de kostnader som finns, men får inte vara så höga att de tappar kunder. SSP har höga kostnader jämfört med TK och det skulle därför vara ohållbart att ta ut samma priser som i gatunätet. Stockholms finansborgarråd Sten Nordin har nyligen uttalat sig i TV4 att man måste bygga fler underjordiska garage och minska utbudet i gatunätet. Politikerna börjar alltså förstå sambandet mellan gatuparkering och SSPs möjligheter att driva en väl fungerande parkeringsrörelse.⁸¹

I dagsläget ser avgifterna för SSP ut som följer:

Infartsparkering – Merparten(19st) kostar 15 kr/dag. Telefonplan kostar 20 kr/dag, Västertorp gratis, Ropsten 30 kr/dygn (alt 500kr/mån = 17 kr/dygn)

Garage – Kostnaden för besöksparkering dagtid i garage innanför tullarna varierar mellan 30-70 kr/tim. Kostnaden för att hyra en plats varierar stort mellan olika garage. Maximalt kan det kosta 4 000 kr/mån medan det exempelvis vid Odenplan kostar 1 500 kr/mån.

Ytparkering – Medelpriset för besöksparkering på en ytparkering dagtid innanför tullarna är runt 10-20 kr/tim.⁸²

Kvällsparkering – I 21 av Stockholms Parkerings garage erbjuds så kallad kvällsparkering. Detta innebär att kunderna kan parkera mellan 18-24 (i vissa fall 01) för 30 kr. För att stå hela natten fram till klockan åtta på morgonen kostar det 60 kr. Kvällsparkering är ett sätt för SSP att möta konkurrensen från gatumarksparkeringen.⁸³

⁸⁰ Edlund: *Intervju* (2010a)

⁸¹ Karlsson: *Intervju* (2010)

⁸² Stockholms Stads Parkerings AB (2010d)

⁸³ Edlund: *Intervju* (2010a)

4.3 Trafikkontoret

ToRN ansvarar för den strategiska trafikplaneringen i Stockholms stad, för utveckling av trafiksäkerheten, för trafikövervakningen samt har det övergripande ansvaret för stadens avfallshantering. Nämnden ansvarar även för städning, klottersanering, snöröjning, samt stadens park- och grönområden.⁸⁴ Större delen av nämndens verksamhet bedrivs på entreprenad och styrningen har ändrat fokus från att leda egen verksamhet till att upphandla verksamhet i konkurrens.⁸⁵ TK verkställer bland annat de beslut om parkering som fattas av ToRN.⁸⁶

Gatuparkering är ett myndighetsutövande. Ändamålet med gatorna är inte parkering, utan det är trafik. Parkeringen är istället en bieffekt av trafiken. Avsikten är att anlägga parkeringsplatser när det finns plats på gatan, efter att den rörliga trafiken kommer fram och last- och lossningsmöjligheter finns.⁸⁷ Gatumarksparkeringsens syfte är inte att tjäna pengar utan öka framkomligheten.⁸⁸ Det mervärde som finns med parkering i gatunätet jämfört med parkering i garage är närhet, överblickbarhet, trygghet, samt en lägre taxa.⁸⁹

4.3.1 Ägardirektiv

Ägardirektiven för ToRN formuleras i stadens budget. Nedan har de mål för TK som berör parkeringsverksamheten och ligger inom uppsatsens avgränsning sammanfattats.

- Trafik- och renhållningsnämnden ska öka framkomligheten ytterligare på stadens huvudgator och eliminera flaskhalsar som finns runt om i stadens gatu- och vägnät.
- Trafik- och renhållningsnämnden skall arbeta aktivt för att förebygga trafikolyckor och skapa säkrare trafikmiljöer.
- Boendeparkeringsavgiften skall ökas med 100 kronor/månad till 700 kronor/månad och dygnsparkeringsavgifterna skall höjas så att incitamentet för periodbetalning ökar. Även nyttoparkeringsavgiften skall höjas. De nya avgifterna skall gälla från 1 januari 2010.
- Verksamheten skall vara kostnadseffektiv.⁹⁰

⁸⁴ Stockholms stad (2009b) s. 22

⁸⁵ Stockholms stad (2009a) s. 156

⁸⁶ Stockholms stad (2010b)

⁸⁷ Bill: *Intervju* (2010)

⁸⁸ Hebel: *Intervju* (2010)

⁸⁹ Bill: *Intervju* (2010)

⁹⁰ Stockholms stad (2009a) s. 155-161

4.3.2 Styrning

TK arbetar med målstyrning. Personalen arbetar fram mål som de presenterar för politikerna. Politikerna tar dessa i beaktande och fastställer sedan de slutgiltiga målen som sammanfattas i en verksamhetsplan vilken TK skall arbeta efter.⁹¹ Enhetschefen Hebel påpekar att de som arbetar på TK har bäst kunskap om den operativa verksamheten och kan därför ge bra synpunkter till politikerna.⁹² Politikernas övergripande mål bryts ner av TK som konkretiserar dessa genom att omvandla dem till aktiviteter. Som ett stöd till verksamhetsplanen arbetar TK med systemet ILS⁹³. Enligt kontrollern Prestonini är detta system det bästa som hänt under hans tid på kontoret. Det konkretiserar vad den enskilde medarbetaren skall göra för att hjälpa till att uppfylla de övergripande målen.⁹⁴ TK styrs även genom budget och genom en intern kontrollplan. Denna kontrollplan innehåller sexton olika punkter och ämnar kontrollera så vitt skilda saker som både avtalsutformning och hanteringen av återvinningsbart avfall.⁹⁵

4.3.3 Outsourcing

TK har under senare år kommit att outsourca en stor del av sin verksamhet. Dessa delar är parkeringsövervakningen, skötsel av biljettautomater och betalningssystem, flytt av fordon, samt skrotning av fordon.⁹⁶ De kontrakt som skrivs med entreprenörerna är omfattande och innehåller bland annat kravspecifikationer och utförliga beskrivningar av hur arbetet skall utföras.⁹⁷ Det finns väl utvecklade rutiner för hur uppföljningen av entreprenörerna skall gå tillväga. Uppföljningen består dels av månatliga möten, med extra insatta möten om brådskande frågor dyker upp, samt av ett flertal nyckeltal som granskas och analyseras.⁹⁸

Den senaste delen som TK kom att outsourca var parkeringsövervakningen.⁹⁹ Besluten huruvida övervakningen skall läggas ut på entreprenad eller skötas inhouse har skiftat i takt med att den politiska majoriteten i Stockholm bytts ut.¹⁰⁰ Idag ligger ansvaret för parkeringsövervakningen för den norra delen av staden på Securitas och den sydliga delen av staden ansvarar Svensk

⁹¹ Bill: *Intervju* (2010)

⁹² Hebel: *Intervju* (2010)

⁹³ Integrerat System för Ledning och uppföljning av styrning och ekonomi

⁹⁴ Prestonini: *Intervju* (2010)

⁹⁵ Trafikkontoret (2010a)

⁹⁶ Bill: *Intervju* (2010)

⁹⁷ Trafikkontoret (2007)

⁹⁸ Prestonini: *Intervju* (2010)

⁹⁹ Bill: *Intervju* (2010)

¹⁰⁰ Nilsson (2004)

Bevakningstjänst över.¹⁰¹ Cirka 70 % av det totala antalet timmar av parkeringsövervakning är fördelad till vardagar mellan klockan 9-17.¹⁰² Parkeringsövervakningen sker främst på dagen, trots att belägningsgraden är högre på natten. Anledningen till detta är att det främst är på dagarna som trafiken behöver ordnas. Det som på dagen kan vara extremt hindrande och trafikfarlig parkering är på natten inte ett lika stort problem. Det är fortfarande förbjudet men är inte lika trafikfarligt eller hindrande.¹⁰³

4.3.4 Belägningsgrad

I gatunätet i Stockholms innerstad finns det 32 500 avgiftsbelagda parkeringsplatser, vilka TK ansvarar över.¹⁰⁴ På dessa platser har 43 000 fordon tillstånd att parkera med lägre avgift, så kallad boendeparkering. Kostnaden för en månad är som mest 700 kronor. Motsvarande kostnad utan boendeparkering är cirka 2 400 kronor¹⁰⁵. På vissa platser i staden finns det upp till tio tillstånd för boendeparkering per parkeringsplats.¹⁰⁶

Två gånger årligen utförs det parkeringsundersökningar i Stockholms innerstad. Syftet med dessa är undersöka hur många fordon som är rätt parkerade. Målet är att 95 % av fordonen ska vara rätt parkerade.¹⁰⁷ 450 slumpmässiga kvarter i staden väljs ut för detta ändamål. Under den senaste undersökningen som genomfördes hösten 2009 fann man att 90,3 % av fordonen var rätt parkerade¹⁰⁸. Samma undersökning visade 2008 att 90,5% stod korrekt parkerade.¹⁰⁹ Undersökningen 2009 visade att 61,5 % betalade parkeringsavgift. I samma undersökning framkom det att andelen lediga platser dagtid uppgick till 8,3 %. Andelen lediga platser har minskat kraftigt sedan 2004 då det fanns 14,8 % lediga platser.¹¹⁰ Det går att finna lediga parkeringsplatser i de allra flesta stadsdelar under dagtid. De områden där det kan vara besvärligare är Birkastan och Vasastan. Under kvällar, nätter och helger då det är avgiftsfritt i de

¹⁰¹ Prestonini: *Intervju* (2010)

¹⁰² Trafikkontoret (2010c)

¹⁰³ Bill: *Intervju* (2010)

¹⁰⁴ Stockholms stad (2010a)

¹⁰⁵ Räknat med att fordonet står i Övriga innerstaden (se prisuppgifter nedan) 15kr*8 tim*20 dygn = 2 400 kr

¹⁰⁶ Svepark (2009)

¹⁰⁷ Trafikkontoret (2010b)

¹⁰⁸ Fordon som står på en parkeringsruta räknas som rätt parkerade

¹⁰⁹ Prestonini: *Intervju* (2010)

¹¹⁰ Trafikkontoret (2010b)

flesta delarna av innerstaden är det däremot betydligt svårare att hitta en ledig parkeringsplats. Under nattetid är gatunätet näst intill fullbelagt.¹¹¹

4.3.5 Prissättning

I Stockholm är det kommunfullmäktige som fattar beslut om nivån för både parkeringsavgifterna och felparkeringsavgifterna. Det är *Lagen om nämnden för vissa trafikfrågor* som ligger till grund för besluten om parkeringsavgifterna. Årsskiftet 2009 genomfördes en höjning av parkeringsavgiften med 20 % för besökare och boende med syfte att öka trafikens ordnande. Felparkeringsavgifterna höjdes samtidigt med 20 % med syfte att främja framkomligheten.¹¹²

I Stockholms innerstad är parkeringsavgifterna uppdelade efter geografiskt område, i cityzon¹¹³, Klarabergsviadukten och centralplan, samt övriga innerstaden.¹¹⁴

Cityzon		
Klockan	Kr/tim	
9-17	25	
(9-16)	25	
Övrig tid	15	
Klarabergsviadukten och centralplan		
Klockan	Kr/tim	
00-24	40	(Max 1 tim)
Övriga innerstaden		
Klockan	Kr/tim	
9-17	15	

Figur 4: Parkeringsavgifter. Källa: Trafik- och renhållningsnämnden Stockholms stad (2010a)

Boendeparkering kostar 700 kr/månad eller 50 kr/dygn och ger rätten att under en längre tid parkera till en lägre taxa, under den tid som det är taxa.¹¹⁵ De med boendeparkering konkurrerar med besöksparkerare om parkeringsplatser på lika villkor, men har rättigheten stå där längre^{116 117}.

¹¹¹ Bill: *Intervju* (2010)

¹¹² Ibid.

¹¹³ Cityzonen består av Gamla stan, Blasieholmen samt området inom Nybrogatan, Humlegårdsgatan, David Bagares Gata, Olof Palmes Gata samt Klara Sjö.

¹¹⁴ Stockholms stad (2010c)

¹¹⁵ Trafik- och renhållningsnämnden Stockholms stad (2010a)

¹¹⁶ Sju dygn under vår, höst, vinter och tre månader under sommartid

5. Analys

Analysen genomförs i två steg där först en analys av implementeringsgraden av NPM inom SSP och TK kommer att utföras. Därefter analyseras studieobjekten med fokus på effektivitet utifrån den i inledningen nämnda definitionen¹¹⁸. Med hänsyn till diskussionen om effektivitet har några av organisationernas mål valts ut¹¹⁹. Lämpliga indikatorer används sedan för att kunna utreda graden av måluppfyllelse, och när det är möjligt relatera denna till resursanvändning.

5.1 New Public Management och Stockholms Stads Parkerings AB

Att SSP drivs som ett eget aktiebolag, som i sin tur är del av en större koncern, ligger i linje med teorierna inom NPM. Det är ett tydligt exempel på företagisering av offentlig verksamhet. Sedan bolaget startades har mycket förändrats vad gäller den ekonomiska styrningen. Mer och tydligare styrning, ökad samordning och bättre uppföljning är trender som framträder. Nedan kommer SSPs verksamhet analyseras med utgångspunkt i Almqvists uppdelning av NPM.

5.1.1 Konkurrensutsättning och marknaden

SSP är en kommunal aktör på en konkurrensutsatt marknad. Det finns andra aktörer som hyr ut parkeringsplatser både i garage, på parkeringsplatser och på gatan. Detta påverkar SSPs sätt att styra verksamheten. I sin prissättning utgår de från marknadens behov och efterfrågan och analyserar sina konkurrenter. De har bra kunskap om konkurrenternas prisnivåer och lägger sig strax under dem. Samtidigt känner de en press när de sätter priser så att det inte blir för högt, vilket kan resultera i att de tappar kunder till konkurrenterna, men ej heller för lågt, så att de inte täcker kostnaderna och snedvrider konkurrensen.

SSP konkurrerar även med andra aktörer om kontrakt att driva anläggningar och om övervakningsuppdrag. Här lägger de bud och förhandlar med motparten precis som de privata aktörerna.

¹¹⁷ Bill: *Intervju* (2010)

¹¹⁸ Se Definitioner

¹¹⁹ Se Avgränsningar

5.1.2 Kontraktstyrning

SSP har valt att outsourca ett flertal delar av sin verksamhet till externa aktörer via kontrakt. När de outsourcar verksamheten gör de det framförallt utifrån ett lönsamhetsperspektiv vilket visar att det är rationalitet- och effektivitetsargument som besluten grundas på. De ser aktivt över sin struktur för outsourcing och följer regelbundet upp och omformar befintliga kontrakt med utförarna. Detta visar att de är införstådda med de kostnadsbesparingar som kan göras genom att låta den leverantör som är effektivast på att producera just den varan eller tjänsten också göra det.

SSP använder sig av olika standardmått för att specificera vad utförarna skall prestera. Detta jämförs sedan med det faktiska utfallet och utförarna belönas efter hur väl de uppfyllt målen. Detta är ett tydligt exempel på att de i enlighet med teorierna inom NPM fokuserar på *vad* som ska presteras och inte *hur* det utförs. SSP använder sig av ett prestationsbaserat belöningsystem för sin outsourcade verksamhet vilket är ett tydligt inslag av resultatstyrning.

5.1.3 Intern kontroll, decentralisering och målstyrning

SSP har en hög grad av självbestämmande. Mötena tillsammans med den politiska styrelsen angående prisjustering ter sig mer vara en formalitet än att de har någon större betydelse för utfallet. Budgetförslaget bereds lokalt för att sedan skickas uppåt i organisationen till politikerna. Styrningen kan alltså anses vara decentraliserad. Följande citat från en intervju stämmer även det väl överens med tankegångarna om decentralisering inom NPM: ”*det blir ingen bra styrning om det bara är några stycken uppe på toppen som sitter och filosoferar över dokumenten*”.¹²⁰

Den ökade flexibiliteten i och med decentralisering innebär enligt teorin ofta en ökad resultatrapportering och resultatkontroll. Även detta har framkommit under intervjuerna då de anställda upplever att de lägger mer tid på mål och uppföljning idag än tidigare. De sätter och följer upp mål i ILSen, men de gör även samma sak vid sidan om i andra rapporter. De ser ILSen främst som ett redskap för politikerna då de redan arbetade med denna typ av mål och uppföljning innan den infördes.

¹²⁰ Lundquist: *Intervju* (2010)

SSP styrs idag framförallt genom målstyrning. I organisationer inspirerade av NPM har de breda politiska målen ofta kommit i skymundan i förhållande till de kommersiella. Då vinsten från SSP går till att finansiera övriga verksamheter inom koncernen finns en stor betoning på den. Samtidigt har de även andra mål som handlar om kvalitet, säkerhet och miljö.

Initiativet att skapa en egen affärsplan med inspiration av balanserade styrkort visar att organisationen värdesätter mer företagslika dokument och en konkretisering av de mål som de fått av politikerna. De konkretiserade målen hjälper organisationen i dess styrning och uppföljning av verksamheten. De har även inspirerats av näringslivet och genomfört en SWOT-analys. Dessa typer av handlingar och dokument är ett tydligt inslag av NPM.

5.1.4 Delslutsats

Inslagen om konkurrensutsättning och marknad inom NPM kan i högsta grad relateras till den situation SSP befinner sig i. Deras syn på, och användning av outsourcing stämmer även den väl överens med teorin. Styrningen av SSP karaktäriseras av en decentraliserad beslutsstruktur där målstyrning är den framträdande metoden. Efter att ha undersökt sambanden mellan SSP och NPM kan det konstateras att organisationen har flera drag gemensamt med teorin. SSP kan alltså sägas ha en hög implementeringsgrad av NPM.

Det finns dock inslag hos SSP som ofta förekommer inom offentlig verksamhet men är sällsynta i det privata näringslivet. Bland annat är vissa av målen motsägelsefulla. Kravet på hög avkastning försvåras t.ex. genom uppdraget att tillhandahålla infartsparkeringar. Det centrala ledningssystemet ILS ska täcka hela verksamheten inom Stockholm Stad. Det upplevs därför lite trubbigt och inte så effektivt utan mer som en formfråga. Även användandet av avkastningskravet känns något snedvridet. Om SSP inser att de når upp till avkastningskravet väljer de att spendera resten av pengarna inom bolaget istället för att skicka överskottet vidare till moderbolaget.

5.2 New Public Management och Trafikkontoret

TK bedriver ett myndighetsutövande där syftet i första hand inte är att tjäna pengar utan att ordna trafiken. Nedan kommer TKs verksamhet analyseras med utgångspunkt i Almqvists uppdelning av NPM.

5.2.1 Konkurrensutsättning och marknaden

TK har monopol när det kommer till parkering i gatunätet. Det finns dock aktörer som erbjuder andra typer av parkeringsalternativ på tomtmark. Dessa har dock ofta en helt annan kostnadsbild jämfört med TK. Kostanden för att driva parkering på gatan är liten i jämförelsen med driften av garage. Detta gör att TK har en stor konkurrensfördel och inte känner av någon betydande konkurrens från marknaden. Monopolet och kostnadsbilden tillsammans med deras samhällsnyttiga uppdrag gör att närvaron av konkurrens inte påverkar deras verksamhet nämnvärt. De tar exempelvis ingen hänsyn till konkurrenternas prisnivåer när det sätter sina priser.

5.2.2 Kontraktstyrning

Även om TK själva inte är särskilt konkurrensutsatta använder de sig av konkurrensutsättning i sin verksamhet. Under de senaste åren har styrningen ändrat fokus från att leda egen verksamhet till att upphandla verksamhet i konkurrens. TK har kommit att outsourca en stor del av sin verksamhet. Outsourcingen av bevakningen har under de senaste åren skiftat i takt med att de politiska blocken bytt plats i stadshuset. Grunden till beslut om outsourcing kan därför möjligtvis ha sin grund snarare i politiska och ideologiska beslut än i resonemang om effektivitet.

De kontrakt som skrivs med entreprenörerna är omfattande och innehåller bland annat kravspecifikationer och utförliga beskrivningar av hur arbetet skall utföras. I motsats till teorierna inom NPM fokuserar de främst på hur uppgifterna skall utföras. Rutinerna för att följa upp avtalen är däremot mer i linje med NPM. Uppföljningen består dels av månatliga möten samt analys och uppföljning av ett antal nyckeltal.

5.2.3 Intern kontroll, decentralisering och målstyrning

TK styrs genom en verksamhetsplan, budget och genom en intern kontrollplan som beslutas av politikerna. Besluten som rör TKs verksamhet tas alltså centralt, något som indikerar en låg nivå av influenser från NPM.

TK jobbar även med målstyrning. Målen tas fram genom att personalen börjar arbeta fram riktlinjer som sedan presenteras för politikerna. Politikerna tar förslaget i beaktande och fattar sedan de slutgiltiga målen. Dessa bryter TK i sin tur ner och konkretiserar till olika aktiviteter som följs upp genom ILSen. Detta är ett tydligt exempel på hur aktivitets- och processmål används istället för resultatmål. På trafikkontoret är ILS ett uppskattat system. Det anses vara ett lätt och överskådligt verktyg som ger bra inblick i hur läget är när det gäller uppfyllandet av målen. Organisationens arbete med målstyrning har blivit tydligare och här finns även en viss grad av decentralisering då personalen på TK är involverade i arbetet med att ta fram budgeten.

I organisationer inspirerade av NPM har de breda politiska målen ofta kommit i skymundan i förhållande till de kommersiella. Inom TK kan motsatsen observeras. Här är det samhällsnyttiga uppdraget klart dominerande jämfört med det kommersiella.

5.2.4 Delslutsats

Slutsatsen blir att inslagen av konkurrensutsättning och marknad inom NPM inte förekommer i någon större utsträckning inom TK då de ej är utsatt för någon betydande konkurrens. De använder sig aktivt av kontraktsstyrning men fokuserar snarare på hur uppgifterna skall utföras istället för att se till prestationen. Styrningen av TK är centraliserad och målen ofta aktivitetsbaserade. Efter att ha undersökt sambanden mellan TK och NPM kan det konstateras att organisationen har flera drag som skiljer dem från teorin. TK kan alltså sägas ha en relativt låg implementeringsgrad av NPM.

Intressant att poängtera är de båda organisationernas olika åsikter om det aktivitetsbaserade styrsystemet ILS. För SSP innebar systemet ingen förändring utan snarare ett till arbetsmoment. Detta då de redan i enlighet med NPM styrde och följde upp sin verksamhet utifrån konkreta och resultatbaserade mål innan ILS infördes. För TK innebar det däremot en uppskattad förändring

då de fick ett verktyg att strukturera upp arbetet kring och en möjlighet till uppföljning. Organisationernas olika syn på ILS är ytterligare ett tecken på deras olika implementeringsgrad av NPM.

5.3 Effektivitet och Stockholms Stads Parkerings AB

För att utvärdera graden av måluppfyllelse inom SSP analyseras några av de huvudmål som formulerats i ägardirektiven och ligger inom uppsatsens avgränsning. De tre målen är att avlasta gatunätet, att ha en hög belägningsgrad, samt att generera avkastning på totalt kapital till ägarna.

Det första målet är att *”avlasta gatunätet från söktrafik och parkerade fordon genom att finansiera byggnation av nya garage”* samt *”driva... anläggningar som... avlastar gatunätet, exempelvis infartsparkeringar.”* Lämpliga indikatorer att se på i detta sammanhang är antalet byggda garage samt infartsparkeringar. SSP har genomfört ett antal byggprojekt, där både infartsparkeringar och garage inkluderas. Detta tillsammans med deras interna mål, att bygga ett nytt garage varje år, leder till slutsatsen att de uppfyller det första målet om att avlasta gatunätet. En nyligt genomförd inventering resulterade i att 20 potentiella nya platser för parkeringsanläggningar identifierades, vilket tyder på att SSP även kommer att kunna uppfylla detta mål i ett längre perspektiv.

SSPs andra mål är att *”ha en hög beläggning i de anläggningar bolaget förfogar över.”* För de uthyrda parkeringarna ligger belägningsgraden på cirka 85 % och det är kö till ett flertal garage. De platser som ej är uthyrda är ofta sämre platser vilka därför är svårare att hyra ut. En belägningsgrad som närmar sig 100 % är inte önskvärd för SSP då detta skapar svårighet för kunderna att hitta en ledig plats, vilket resulterar i minskad kundnöjdhet. Belägningsgraden för uthyrda platser får därför anses vara tillfredställande. För besöksparkering varierar belägningsgraden mycket under dygnet. Under lunchtimmarna uppvisar de samma höga belägningsgrad som för de uthyrda platserna, cirka 85 %. Däremot går belägningsgraden för besöksparkering ner drastiskt under kvälls- och nattetid. Belägningsgraden under kvällar och nätter skiljer sig kraftigt mellan olika geografiska områden men marknadschefen uppskattar att

den ligger mellan 20-70 %. SSP har alltså ett ojämnt kapacitetsutnyttjande och det finns utrymme för en högre måluppfyllelse.

Ägardirektivens tredje mål är att i ”*de kommersiella anläggningarna ska lönsamheten vara god*”. Detta regleras som tidigare nämnts genom avkastningskravet på totalt kapital varför detta valts som indikator. SSP har till dags dato aldrig misslyckats med att nå avkastningskravet. Jämfört med 2009 har avkastningskravet för 2010-2012 höjts vilket förespråkar en positiv framtidssyn. SSPs förmåga att även i fortsättningen kunna leverera en god lönsamhet bedöms därför som god.

5.3.1 Delslutsats

Med hänvisning till ovanstående analys kan det konstateras att graden av måluppfyllelse inom SSP i stort är hög. De får därför anses ha en hög effektivitet. Det som skulle kunna förbättras är beläggningsgraden för besöksparkeringen i garagen under kvällar och nätter.

Då SSP har en sänkt avgift under natten och inte förändrar något annat under dessa timmar torde den låga beläggningsgraden förklaras genom yttre faktorer. Det som identifierats som den största bidragande faktorn till den låga beläggningsgraden är att priset på gatuparkering sänks kraftigt under dessa timmar. Kostnaden för att parkera i garage relativt gatumarksparkering blir därför signifikant mycket högre. För att nå målet om hög beläggningsgrad även på natten kan SSP sänka priset ytterligare på parkering nattetid. Denna sänkning skulle dock behöva vara drastisk för att kunna konkurrera med gatunätets gratisparkering, vilket skulle kunna innebära att intäkterna minskar. En avvägning måste göras så att en eventuell sänkning i pris kompenseras av en ökad beläggningsgrad. En högre grad av måluppfyllelse av beläggningsgraden riskerar alltså att mista sin ökning av effektiviteten då den kan påverka måluppfyllelsen av lönsamhetskravet negativt.

Om SSP istället kunde öka beläggningsgraden på natten utan att sänka avgiften drastiskt skulle de öka intäkterna, öka beläggningsgraden och även avlasta gatunätet bättre. Att öka beläggningsgraden på detta vis påverkar inte förbrukningen av resurser utan leder till en högre grad av måluppfyllelse för samtliga mål, och därigenom högre effektivitet.

5.4 Effektivitet och Trafikkontoret

För att utvärdera graden av måluppfyllelse inom TK analyseras några av de huvudmål som formulerats i ägardirektiven och ligger inom uppsatsens avgränsning. De tre målen är att öka framkomligheten, skapa säkrare trafikmiljöer och att vara kostnadseffektiva.

För att det första målet att *”öka framkomligheten”* skall kunna infrias krävs att fordon parkerar på utsatt plats. En lämplig indikator för att mäta framkomligheten i stadens gatunät är därför andelen bilar som står rätt parkerade. Målet är att 95 % av fordonen ska vara rätt parkerade. En parkeringsundersökning genomförd dagtid hösten 2009 visade att 90,3 % av fordonen uppfyllde detta mål. Detta är en svag försämring jämfört med året innan. Då liknande undersökning ej genomförts under helger, kvällar och nätter kan endast en hypotes göras. Ett rimligt antagande är att fler fordon står felparkerade under helger, kvällar och nätter då det är en än större efterfrågan på parkeringsplatser än under dagtid, samt att bevakningen minskar under dessa timmar. Det finns alltså ett större incitament att felparkera helger, kvällar och nätter då sannolikheten för att få en felparkeringsavgift är betydligt lägre. Den höga beläggningsgraden gör även att det är svårare att hitta en parkeringsplats. Målet om framkomlighet uppfylls sedermera varken under dag- eller nattetid.

Det andra målet, *”skapa säkrare trafikmiljöer”*, kan även den mätas med hjälp av antalet felparkerade bilar. Felparkerade bilar innebär nämligen en trafikfara. Då andelen felparkerade fordon har ökat från år 2008 till 2009 tyder det på att trafiksäkerheten antingen ligger relativt konstant (med tanke på en liten skillnad mellan åren) eller att den har minskat. Felparkeringar uppkommer främst om det inte finns laglig parkering att tillgå. Det finns totalt 43 000 utfärdade tillstånd för boendeparkering och endast 32 500 parkeringsplatser att tillgå. Det innebär alltså att det finns drygt 10 000 fler tillstånd än vad det finns parkeringsplatser. Utöver dessa 43 000 tillstånd tillkommer även en stor mängd besöksparkering. Dessa siffror visar tydligt på att det finns ett problem i prissättningen då efterfrågan är större än utbudet, vilket leder till en försämrad trafiksäkerhet. Då trafiksäkerheten inte ökat, uppfylls alltså inte heller det andra målet.

Det tredje av parkeringsverksamhetens mål är att *”verksamheten skall vara kostnadseffektiv”*. Här är det användningen av resurser och pengar som betonas. Att vara kostnadseffektiv är en

förutsättning för att kunna ha en god lönsamhet i ett mer långsiktigt perspektiv och därmed hålla budgeten. För att bedöma kostnadseffektiviteten undersöks därför verksamhetens lönsamhet. Frågan blir då om lönsamheten skulle kunna vara högre utan att måluppfyllelsen inom andra områden försämras. Den största delen av Stockholms gatunät är avgiftsfritt under helger, kvällar och nätter. Två olika alternativ har framträtt som båda skulle öka lönsamheten samtidigt som framkomligheten och trafiksäkerheten förbättras.

Den första möjligheten för förbättrad effektivitet inom TK är genom ökad bevakning av deras parkeringar. Detta torde leda till att öka intäkterna genom att dagens låga betalningsfrekvens¹²¹ förbättras samtidigt som framkomligheten och trafiksäkerheten förbättras ökar i och med minskade felparkeringar. En utökad bevakning innebär dock ökade kostnader. En utredning skulle därför behövas för att klargöra huruvida de ökade intäkterna tillsammans med den förbättrade framkomligheten och trafiksäkerheten skulle vara mer värd än kostnaden för den ökade bevakningen.

Ytterligare en möjlighet för TK att förbättra effektiviteten vore att höja parkeringsavgiften. En prishöjning skulle resultera i ökade intäkter för TK. En höjning under dagtid skulle dock inte resultera i en väsentligt förbättrad framkomlighet och trafiksäkerhet då det i dagsläget är en relativt jämn belägningsgrad mellan SSP och TK. Införandet av en avgift kvällar, nätter och helger skulle däremot ge en förbättrad framkomlighet och trafiksäkerhet. Detta sker eftersom prisskillnaden mellan SSP och TK minskar vilket leder det till att fler väljer att parkera i garage och gatunätet avlastas.

5.4.1 Delsslutsats

Analysen som utförts ovan visar att det finns effektivitetsvinster att göra inom de tre målen, framkomlighet, trafiksäkerhet och kostnadseffektivitet. Genom att öka bevakningen och/eller höja avgifterna kvällar, nätter och helger förbättras effektiviteten för TK inom alla tre parametrar. Slutsatsen blir således att TK har låg effektivitet då de ej uppfyller något av målen fullt ut.

¹²¹ 61,5 %

Tidigare har det konstaterats att SSP har ett ojämnt utnyttjande av sin kapacitet samtidigt som TK har för liten kapacitet för att täcka den stora efterfrågan. Genom att införa parkeringsavgifter under kvällar, nätter och helger ökar effektiviteten för både TK och SSP. För TK ökar intäkterna från avgiftshöjningen. Även framkomligheten och trafiksäkerheten ökar då garagen avlastar gatunätet. För SSP ökar måluppfyllelsen då de kan utnyttja sina parkeringar effektivare genom en högre belägningsgrad under kvällar och nätter. Detta då fler väljer att parkera i garage eftersom prisskillnaden mellan gatuparkering och tomtmarksparkering minskar. Intäkterna för SSP ökar även de till följd av den ökade belägningsgraden. Sammantaget ökar alltså effektiviteten för de båda genom införandet av parkeringsavgifter under kvällar, nätter och helger.

6. Slutsats

Syftet med denna uppsats är att besvara frågeställningen: *Hur påverkar implementeringsgraden av New Public Management en organisations effektivitet?* Det bör dock påpekas att det är svårt att fastställa ett absolut svar på frågeställningen då det i teorin om NPM finns en inneboende osäkerhet om vad reformen egentligen resulterar i. Problematiken med att utvärdera effekterna av NPM beskrevs inledningsvis¹²² med stöd i teorin av Pollit.

Den teoretiska studien visade att en stark influens av NPM bör resulterar i en högre effektivitet för en organisation. I analysen av det empiriska underlaget kunde det konstateras att de valda studieobjekten hade olika implementeringsgrad av NPM. Genom att se på hur organisationerna förhåller sig till konkurrensutsättning, kontraktstyrning och intern kontroll kunde slutsatsen dras att SSP hade en hög implementeringsgrad av NPM medan TK hade en lägre.

Vidare analyserades de båda organisationernas effektivitet med utgångspunkt i deras måluppfyllelse. Måluppfyllelsen inom SSP är i stort hög. Förbättringspotentialen ligger inom beläggningsgraden i garage nattetid. Efter en närmare genomgång blir det tydligt att SSP inte kan uppnå detta på egen hand då det skulle skada måluppfyllelsen inom andra områden. Givet detta får SSPs effektivitet följaktligen anses hög. Analysen visade även att TKs måluppfyllelse inte är fullständig. TK skulle kunna öka måluppfyllelsen inom samtliga tre mål genom att utöka övervakningen och/eller att införa parkeringsavgift på kvällar, nätter och helger. TK har alltså en lägre grad av effektivitet.

SSP har en hög implementeringsgrad av NPM och en hög effektivitet, samtidigt som TK har en lägre implementeringsgrad av NPM och lägre effektivitet vilket tyder på att det kan finnas ett samband mellan implementeringsgraden av NPM och effektivitet. Slutsatsen blir således att vi, efter genomgång och analys av studieobjekten, kan stödja teorin om att en högre implementeringsgrad av NPM förbättrar en organisations effektivitet.

¹²² Se Teoretisk referensram

6.1 Framtida forskning

För att kunna dra mer generella slutsatser angående hur effektiviteten i en organisation påverkas av implementeringsgraden av NPM skulle det vara intressant att utföra en mer omfattande studie i vilken alla enheter inom Stockholms Stad skulle ingå. Då vi tror att Stockholm Stad har ett vitt spann med enheter vilka har olika implementeringsgrader av NPM skulle effektiviteten för dessa kunna utredas. Genom att utföra en sådan studie skulle det kanske kunna utrönas vilken den optimala implementeringsgraden av NPM är för olika sorters enheter inom offentliga organisationer är. Förhoppningsvis skulle det genom utökade studier vara möjligt att utreda huruvida teorin om att NPM verkligen leder till en effektivare organisation stämmer eller ej.

Det skulle även vara intressant att se på implementeringsgraden av NPM, inom t.ex. Stockholm Stad, ur ett tidsperspektiv för att kunna utreda om det gjorts kostnadsbesparingar som kan härledas till reformer kopplade till NPM.

7. Referenslista

7.1 Skriftliga källor

Almqvist R. (2006) *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, 1:1, Malmö: Liber

Brunsson N. (2002) ”Politisering och företagisering” Lind Rolf (red.), *Ledning av företag och förvaltningar*, Stockholm, SNS Förlag, s. 315-338

Christensen et al (2004), *Organisationssteori för offentlig sektor*, Bergen: Universitetsforlaget (på svenska *Organisationsteori för offentlig sektor*, Malmö: Liber, 2005)

Christensen, T. & Laegreid, P. (2002), *New public management -The transformation of ideas and practice*, 1:1, Cornwall, MPG Books Ltd

Hood, C. (1995), “The ‘new public management’ in the 1980s: variations on a theme”, *Accounting, Organizations and Society*, **20**(2/3), s. 93-109

Hood, C. (1991), “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, **69**(1), s. 3-19

Jacobsen I. D, Thorsvik J (2008), *Hur moderna organisationer fungerar*, 3:1, Lund: Studentlitteratur

Kaplan, R.S & D. Norton (1996), *The balanced scorecard. Translating strategy into action*, Boston: Harvard Business School Press

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2:1, Oxford: Oxford University Press

Nilsson, L. (2004), *Fler parkeringsvakter i Stockholm*, SKTF tidningen, Tillgänglig[online]: <http://www.sktftidningen.se/zino.aspx?articleID=4164> [2010-04-28]

Statens offentliga utredningar (SOU 2007:75), *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*, Stockholm: Edita Sverige AB

Stockholms stad, (2010a), *Parkeringsplatser*, Tillgänglig[online]: <http://www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Parkering/Parkeringsplatser/> [2010-03-11]

Stockholms stad (2010b), *Om Trafikkontoret*, Tillgänglig[online]: <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Fackforvaltningar/Trafikkontoret/Om-trafikkontoret/> [2010-04-06]

Stockholms stad (2010c), *Biljetttaxor*, Tillgänglig[online]:
<http://www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Parkering/Biljetttaxor-och-betalning/Biljetttaxor-Hojning/> [2010-03-11]

Stockholms stad (2009a), *Budget 2010 för Stockholms stad Inriktning för 2011 och 2012*

Stockholms stad (2009b), *Stockholms stads årsredovisning 2008*

Stockholms Stads Parkerings AB (2010a), *Årsredovisning 2009*

Stockholms Stads Parkerings AB (2010b), *Affärsplan Stockholm Parkering*

Stockholms Stads Parkerings AB (2010c), *Verksamhet*,
Tillgänglig[online]:<http://www.stockholm-parkering.se/omoss> [2010-03-11]

Stockholms Stads Parkerings AB (2010d), *Parkeringsavgifter*,
<http://www.stockholmparkering.se/objekt/hyr.htm> [2010-05-06]

Stockholms Stads Parkerings AB (2009), *Årsredovisning 2008*
Trafik- och renhållningsnämnden Stockholms stad (2010a), *Underlag för budget 2011 med inriktning för 2012 och 2013*

Stockholms Stadshus AB (2010), *Om Stockholms Stadshus AB*,
Tillgänglig[online]:<http://www.s-husab.stockholm.se/Menu/Om+oss> [2010-04-21]

Svepark (2010), *Lagar & Regler*,
Tillgänglig[online]:<http://www.svepark.se/juridik/lagarregler.aspx> [2010-04-21]

Svepark (2009), *Parking world in Stockholm*, *Parkeringsnytt*, nr. 3, s. 20

Trafik- och renhållningsnämnden Stockholms stad (2010b), *Årsredovisning 2009*

Trafik- och renhållningsnämnden Stockholms stad (2009), *Verksamhetsplan 2010*

Trafikkontoret (2010a), *Intern kontrollplan 2010 Trafikkontoret*

Trafikkontoret (2010b), *Månadsrapport Tillståndsavdelningen Februari 2010*

Trafikkontoret (2010c), *Parkeringsövervakning Stockholms stad Entreprenaduppföljning Februari 2010*

Trafikkontoret (2007), *Parkeringsövervakning Stockholms stad Avtal område nord*

7.2 Intervjuer

Bill, Louise, Chef Tillståndsavdelningen, Trafikkontoret, Personlig intervju, 30 mars 2010

Edlund, Anders, Marknadschef, Stockholms Parkerings AB, Personlig intervju, 24 mars 2010a

Edlund, Anders, Marknadschef, Stockholms Parkerings AB, Mailkontakt, 28 april 2010b

Hebel, Karin, Chef för parkeringsenheten, Trafikkontoret, Personlig intervju, 30 mars 2010

Karlsson, Kjell, VD, Stockholms Parkerings AB, Personlig intervju, 19 mars 2010

Kjaerbo, Inger, Ekonomidirektör, Stockholms Stadshus AB, Personlig intervju, 2 mars 2010

Lintala, Anne, Informatör, Stockholms Parkerings AB, Personlig intervju, 24 mars 2010

Lundberg Thomas, Budgetchef, Stockholms Stad, Personlig intervju, 2 mars 2010

Lundquist, Roger, Administrativ chef, Stockholms Parkerings AB, Personlig intervju, 1 april 2010

Hebel, Karin, Chef för parkeringsenheten, Trafikkontoret, Personlig intervju, 30 mars 2010

Prestonini, Stefano, Controller, Trafikkontoret, Personlig intervju, 30 mars 2010