

# Från vision till handling

Från styrdokument till styrd verksamhet i Nynäshamns kommun

Eva Eklund/Maud Forsström/Niklas Wällstedt

Kandidatuppsats 15 hp

Vårtermin 2009

Handledare: Paula Liukkonen

English title: From vision to action - from policy to practice within Nynäshamn elder care

Kontakt författare:

08.6269103@telia.com/maudforsstrom@comhem.se/wallstedt\_n@hotmail.com

**Företagsekonomiska institutionen**



**Stockholms  
universitet**

# Sammanfattning

Den offentliga verksamheten utövas genom stat och kommuner som finansierar sina uppgifter genom skatter. Paulsson-Frenckner (1989) beskriver att de offentliga organisationernas viktigaste uppgift är att skapa största möjliga värde för pengarna. Det handlar om att göra rätt prioriteringar och att verksamheten ska vara effektiv. Detta leder oss in på hur det offentliga styrs och i vilken mån styrningen får genomslagskraft.

Vårt syfte med denna uppsats är att öka förståelsen för hur styrdokument får genomslag i hela organisationen. Vi har valt att begränsa oss till en fallstudie i Nynäshamns kommun för att göra det möjligt att följa en hel verksamhetskedja. Vi har valt en kvalitativ ansats i undersökningen där vi förutom att studera kommunens styrande dokument intervjuat tio personer för att täcka in samtliga nivåer inom äldreomsorgen från den politiska nivån till den enskilda medarbetaren. Vi har använt oss av ett teoriverifierande tillvägagångssätt för att öka förståelsen i ämnet och för att analysera det empiriska materialet utifrån.

De slutsatser vi kommit fram till är att mål som är tydliga, uppföljningsbara och möjliga att uppnå ökar medarbetarnas engagemang. Delaktighet i uppsättande och möjlighet att påverka målen bidrar ytterligare till engagemanget. Kommunikationen från chefer till deras medarbetare är mycket viktigt i detta sammanhang, varför organisationens struktur och närhet till medarbetaren har stor betydelse. Vi har också märkt vikten av att kommunikationen är av personlig karaktär och att chefer genom att leva sina värderingar skapar ett engagemang i organisationen.

Nyckelord: Verksamhetsstyrning, Organisation, Kultur

## Abstract

The public sector is a government run operation and tax funded. Paulsson-Frenckner (1989) asserts that the most important task of the public sector is to create maximum value for money. The right prioritization and operational efficiency are critical. This naturally leads into how the public sector is managed and the impact of policy within the organization.

The purpose of this thesis is to increase understanding of how policy affects the organization as a whole. To be able to evaluate an entire organization in the case study, we have limited our analysis to the municipality of Nynäshamn. We have taken a qualitative approach in which we have combined the study of policy documents with 10 interviews with personnel spread throughout all levels of the elder care organization, i.e. both political and operational. We have used theory verified methods to increase understanding of the subject and for analyzing the empirical material.

Our conclusion is that clear, achievable goals which are easy to follow up increase co-worker motivation. Participation in development of goals and the possibility to influence set goals further increase motivation. In this context communication between managers and co-workers is extremely important, hence, the organizational structure and the degree of "closeness" between management and co-workers are of great importance. We have also noticed the importance of communication of a more personal character and that managers "live as they teach" creates motivation within the organization.

Keywords: Management control systems, Organization, Culture

## **Förord**

Ett stort och varmt tack till alla respondenter vid Nynäshamns kommun som genom att delta i våra intervjuer gjort denna uppsats möjlig.

Ett särskilt tack till vår handledare Paula Liukkonen som med tips, idéer, kontakter och engagemang lotsat oss fram till färdig kandidatuppsats.

Stockholm, maj 2009

Eva Eklund

Maud Forsström

Niklas Wällstedt

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Kommunal verksamhetsstyrning – värde för pengarna?.....	1
1.2	Från ledning till handling .....	1
1.3	Problemformulering .....	2
1.4	Syfte.....	2
1.5	Avgränsningar.....	3
<b>2.</b>	<b>Undersökningens metod .....</b>	<b>4</b>
2.1	Vetenskapssyn .....	4
2.1.1	Deduktivt och induktivt förhållningssätt.....	4
2.1.2	Positivism och hermeneutik.....	4
2.1.3	Kvantitativ och kvalitativ ansats .....	4
2.2	Tillvägagångssätt .....	4
2.2.1	Fallstudie.....	4
2.2.2	Urval.....	5
2.2.3	Datainsamling .....	5
2.2.4	Intervjuguide .....	6
2.3	Etiska ställningstaganden .....	6
2.4	Kvalitet .....	7
<b>3.</b>	<b>Teori för styrning .....</b>	<b>8</b>
3.1	Inledning och grund för vald teoretisk modell.....	8
3.2	Kulturell styrning .....	9
3.3	Planering .....	10
3.4	Cybernetisk styrning .....	11
3.5	Belöning och kompensation .....	13
3.6	Administrativ styrning .....	14
<b>4.</b>	<b>Styrning i Nynäshamns kommun.....</b>	<b>16</b>
4.1	Kulturell styrning .....	16
4.2	Planering .....	18
4.3	Cybernetisk styrning .....	20
4.4	Belöning och kompensation .....	23
4.5	Administrativ styrning .....	25
<b>5.</b>	<b>Analys av styrning i Nynäshamns kommun .....</b>	<b>28</b>
5.1	Kulturell styrning .....	28
5.2	Planering .....	30
5.3	Cybernetisk styrning .....	31
5.4	Belöning och kompensation .....	33
5.5	Administrativ styrning .....	34
<b>6.</b>	<b>Diskussion och slutsats.....</b>	<b>37</b>

6.1	Diskussion ur ett integrerat perspektiv .....	37
6.2	Slutsats.....	38
6.3	Kritiska reflektioner .....	39
6.4	Förslag till fortsatt forskning .....	39
<b>7.</b>	<b>Källförteckning .....</b>	<b>40</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>– Intervjuguide .....</b>	<b>42</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>– Presentation av respondenterna .....</b>	<b>44</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>– Presentation av dokument .....</b>	<b>46</b>

# 1. Inledning

I det här kapitlet kommer vi att beskriva några av de problem vi identifierat med verksamhetsstyrning i en offentlig organisation. Vi börjar med en beskrivning av problemets bakgrund för att sedan följa upp med en diskussion som leder till en problemformulering och syftet med uppsatsen. Avslutningsvis talar vi om de avgränsningar vi har valt och varför.

## 1.1 Kommunal verksamhetsstyrning – värde för pengarna?

För att kommuner ska kunna finansiera sina utgifter för den offentliga verksamheten tar de in skatter och avgifter. Kommuner är s.k. tvångssammanslutningar, man kan inte avstå från att vara medlem i den kommun där man är folkbokförd. Kommunfullmäktige har den högsta makten och väljs av kommunmedlemmarna vart fjärde år. Kommuner är egna juridiska personer och har kommunalt självstyre. Staten har dock en övergripande makt och kan beordra eller förbjuda kommunerna att utöva viss verksamhet (Nerep & Warnlig-Nerep 2006, s. 14-15).

Självklart ligger det i allas intresse att en kommun styrs på effektivast möjliga sätt. Paulsson-Frenckner (1989) uttrycker detta tydligast genom att säga att det offentligas viktigaste uppgift är att skapa största möjliga värde för pengarna. För de styrande i kommunen handlar det dels om att göra rätt prioriteringar, men kanske framförallt om att verksamheten skall vara effektiv. Endast då kan maximalt värde för pengarna erhållas.

Hur man styr en kommun för att vara så effektiv som möjligt, har varit föremål för omfattande studier. På grund av detta, och genom initiativ av intressenter på området, finns ett stort antal hjälpmedel för de som är ansvariga för styrningen i kommuner. En av de viktigare intressenterna är Sveriges Kommuner och Landsting, som tillhandahåller råd och anvisningar inriktade på budgetprocessen, men även säljer effektiviserings- och uppföljningstjänster som kommunkompassen och resultatvisaren (Sveriges Kommuner och Landsting). Det har även skapats en nyckeltalsdatabas för kommunala verksamheter, där standardiserade nyckeltal finns att tillgå, samt även upplysningar hur analyser med nyckeltal fungerar (Kommundatabas.se).

En genomgång av forskning och de hjälpmedel som finns, visar att det finns en kraftig övervikt mot uppställande av budget, framtagande av nyckeltal samt mätning av dessa. Detta är viktig kunskap, men det finns lite skrivet om hur man på bästa sätt utnyttjar denna kunskap för att vara effektiv i sin styrning. När vi så fick möjligheten att studera socialnämnden och socialförvaltningen i Nynäshamns kommun, bestämde vi oss för att försöka oss på att med en bredare syn på verksamhetsstyrning följa de styrande dokumenten från högsta politiska ledningen, genom organisationen, hela vägen till medarbetarna.

## 1.2 Från ledning till handling

De ramar den politiska ledningen i en kommun har att hålla sig inom regleras i kommunallagen. Först och främst påverkas kommunfullmäktige, den högsta politiska ledningen av kommunallagen, men i andra hand påverkar den också nämnderna, den politiska ledningsnivå som är underordnad kommunfullmäktige. De olika nämnderna har ofta flera speciallagar att förhålla sig till, som är specifika för varje nämnd. Den viktigaste för socialnämnden är socialtjänstlagen. Om kommunallagen ger verksamhetens ramar, t.ex. ingår kravet på god eko-

nomisk hushållning i kommunallagen, så ger socialtjänstlagen direktiv om syftet för och kvaliteten på verksamheten, bl.a. genom sin formulering att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. Dessa lagar kan ses som grundläggande styrdokument. En av huvuduppgifterna för politikerna i först kommunfullmäktige och sedan i socialnämnden, är dels att konkretisera dessa lagar genom att bryta ner dess ramar i mål, dels att inom ramarna för lagarna göra prioriteringar för kommunens verksamhet. Detta kommuniceras i ett huvuddokument som ligger till grund för kommunens styrning. Utifrån detta huvuddokument är det sedan verksamhetens, socialförvaltningens, roll från förvaltningsledningen till vårdbiträde att följa dessa prioriteringar och uppnå de uppställda målen.

Hur ska då detta styrdokument vara uppbyggt för att det ska få genomslag i organisationen? Som vi skrivit tidigare, har vi funnit mycket skrivet om bl.a. nyckeltal och budgetprocesser, vilket är en del vi behöver ta hänsyn till om vi bättre ska förstå hur ett styrdokument ska vara uppbyggt för att slå igenom. Vi vill också se hur dokumentet kan brytas ner och kommuniceras på olika nivåer för att det ska fungera så bra som möjligt. Detta gör det också minst lika viktigt att förstå andra processer som har betydelse för genomslagskraften, och kanske inte bara sådant som finns med i dokumentet som sådant. Anjou (2008, s. 385) skriver att såväl de styrande som de styrda tolkar styrning och mål utifrån sina egna referensramar, vilket gör att det krävs en mångfald teorier, som oftast behöver relateras till varandra, för att förstå styrningens genomslagskraft.

Vi vill alltså även söka förståelse för hur allt detta fungerar i kombination. Som exempel tar Socialstyrelsens rapport *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten* (2007) upp svårigheterna med att sätta upp mätbara kvalitetsmål inom vårdande verksamheter. De framhåller vikten av konsensusförfaranden när man konstruerar kvalitativa mål och nyckeltal, och menar med det att kvalitet är något subjektivt som kräver delaktighet från såväl personal, brukare och anhöriga för att komma fram till hur man ska mäta kvalitén. Detta skulle alltså innebära att delaktighet från de som arbetar i verksamheten skapar relevanta mått, som berikar ett styrdokument. Innebär det i sin tur att medarbetarna är mer benägna att nå det uppsatta målet? Och är det delaktigheten, målets relevans eller kombinationen som är den viktiga faktorn? Vi tror att det kan finnas många olika faktorer som enskilt, men framför allt tillsammans med andra, har stor betydelse för hur man kan säkerställa att ett styrdokument får genomslag i hela verksamheten.

### 1.3 Problemformulering

Hur säkerställs att styrdokument får genomslag i en offentlig organisation?

### 1.4 Syfte

Uppsatsens syfte är att söka förståelse för hur ett styrdokument kan få genomslag och genomgå hela organisationen i en offentlig verksamhet, från den politiska ledningen till den enskilda medarbetaren.

## **1.5 Avgränsningar**

Vi avgränsar oss till Nynäshamns kommun och följer en verksamhetskedja från högsta ledning till medarbetarnivå. I detta fall har vi valt att från kommunledning titta närmare på socialförvaltningen med fokus på äldreboendet Rosengården. Detta ger oss möjlighet att följa en hel verksamhetskedja och att samtidigt behålla överblicken.



## 2. Undersökningens metod

I metodkapitlet redovisar vi vilken vetenskapssyn vi haft för att söka förståelse för hur styrdokument ska få genomslag i en organisation. Vidare beskriver vi det tillvägagångssätt som vi använt oss av. Vi kommer även att ta upp hur vi hanterat forskningsetiska principer och en diskussion kring undersökningens kvalitet.

### 2.1 Vetenskapssyn

#### 2.1.1 Deduktivt och induktivt förhållningssätt

Det finns två sätt att förhålla sig till teorin i sin forskning. Ett deduktivt synsätt innebär att teorin styr forskningen, dess motsats är det induktiva synsättet som innebär att teorin är ett resultat av forskningen (Bryman 2001, s. 15). I vårt arbete har vi använt oss av ett deduktivt tillvägagångssätt där vi utgått från befintliga teorier, som vi testat det insamlade materialet mot. En förhoppning finns att vi ska ha ett visst induktivt inslag.

#### 2.1.2 Positivism och hermeneutik

Positivism och hermeneutik är de två huvudsakliga forskningsinriktningar som finns, de är varandras motpoler och står för två helt skilda livsställningar (Andersson 1979 s. 9). Positivism använder sig av naturvetenskapliga metoder i studiet av "något" (Bryman 2001, s. 24). Det ska vara något som går att uppfatta genom våra sinnen och forskaren ska vara objektiv. Hermeneutiken utgår från att man inte kan vara värderingsfri, alla människor har med sig sina erfarenheter och att det hjälper till att tolka och förstå (Andersson 1979, s. 57-61). Vi har försökt att välja den inriktning som passar bäst i förhållande till vårt syfte. Vår inriktning är mot det hermeneutiska hållet men då vi har valt viss grad av struktur och vårt angreppssätt är deduktivt, skulle vi mer vilja säga att denna undersökning är förståelseinriktad.

#### 2.1.3 Kvantitativ och kvalitativ ansats

Det går att skilja på två forskningsansatser, kvantitativ och kvalitativ forskning. Kvantitativa forskare styr och strukturerar upplägget och frågorna, använder ofta siffermässiga metoder för att säkerställa entydiga och objektiva mätningar och försöker hålla distans till undersökningsobjektet. Den kvantitativa forskaren vill gärna generalisera till en relevant population. Kvalitativa forskare är ostrukturerade och låter deltagarens uppfattning vara en viktig utgångspunkt där en nära relation är viktig för att kunna uppfatta värden på samma sätt som deltagarna. Den kvalitativa forskaren vill fokusera på meningen bakom beteenden i den verkliga miljön (Bryman 2001, s. 272). I vår undersökning är syftet att söka förståelse för hur ett styrdokument får genomslagskraft i verksamheten vilket innebär att den kvalitativa ansatsen är att föredra då deltagarnas uppfattning är central för att skapa denna förståelse.

## 2.2 Tillvägagångssätt

### 2.2.1 Fallstudie

Vår forskningsdesign är en fallstudie. Fallstudien utgör i sin renaste form ett intensivt, detaljerat och belysande studium av en specifik "lokal". Det kan, som i vårt exempel, röra sig om en arbetsplats eller en organisation (Bryman & Bell 2005, s. 71-73). I denna undersökning är

det Nynäshamns kommun som utgör arbetsplatsen/organisationen. Tolkande fallstudier rymmer många beskrivningar som används för att belysa, stödja eller ifrågasätta teoretiska förutsättningar som man ansett vara korrekta (Merriam 1994, s. 41). Vi har tidigare redovisat att vi har en förståelseinriktad vetenskapssyn vilket passar väl ihop med den tolkande fallstudiemetod vi valt att använda. Vi kommer genom denna studie få många beskrivningar som vi kommer att kunna tolka genom de teorier vi valt för att öka vår förståelse för hur styrdokument får genomslag i en organisation.

## 2.2.2 Urval

Bekvämlighetsurval är en praktisk och vanlig metod för att skapa ett strategiskt urval. Strategiskt urval innebär att systematisera urvalet av intervjupersoner för att finna tillräckligt variation i de personer som önskas få tag i (Trost 2005, s. 120).

Då vi ska undersöka genomslagskraften av styrdokument är det viktigt att vi intervjuar personer på samtliga nivåer i organisationen. Vi har i urvalet säkerställt att vi har hittat intervjupersoner med relevant kompetens för samtliga organisatoriska nivåer. Vi har tagit hjälp av socialförvaltningens chef för att hitta personer att intervjua på de olika nivåerna i socialförvaltningen. Principskissen för hur varje gren skall vara organiserad, och vilka styrdokument som berör vilka chefer, illustreras tydligt i figur 1. Vi har valt att följa en av socialförvaltningens verksamhetsgrenar, äldreomsorgen, för att urvalet ska bli tydligare.

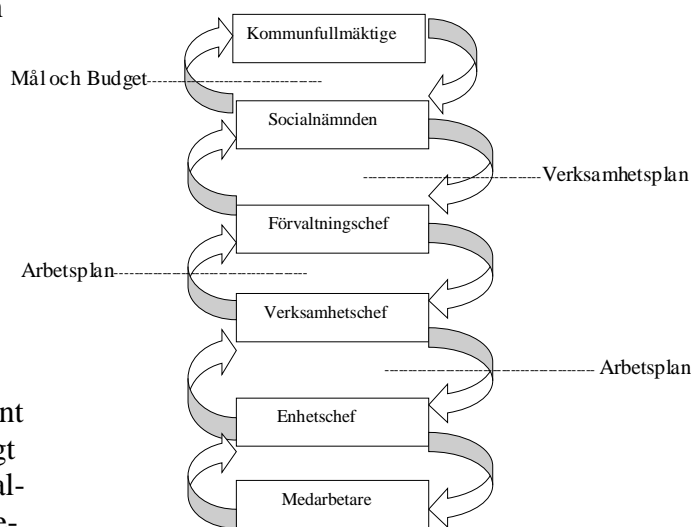


Fig. 1 Socialnämndens uppföljningsprocess (Socialförvaltningens verksamhetsplan för 2009)

Äldreomsorgen består i sin tur av två grenar, utförarsidan och beställarsidan. Utförarsidan är den gren vi i första hand har velat följa, men eftersom den är beroende av beställarsidan, har vi valt att följa även denna gren för att få en rättvisande bild av vad det är som påverkar utförarorganisationen. Figuren representerar en idealbild av hur grenarna ska se ut. I praktiken finns vakanser på olika nivåer, vilket ger ännu en anledning att studera både utförarsidan och beställarsidan.

Vi har också valt att komplettera på förvaltningschefens nivå, då ansvaret för budgetprocessen är delegerad till administrativa chefen. Vi har också, på denna nivå, lagt till personalavdelningen. Allt för att på ett så rättvist sätt som möjligt, följa upp alla ansvarsområden som kan finnas och antas påverka hur styrdokument utformas och kommuniceras. En utförligare beskrivning av respondenter och styrdokument finns i bilaga 2 och 3.

## 2.2.3 Datasamling

Datasamlingen består av både primär- och sekundärdata. För att sätta oss in i ämnet har vi tagit hjälp av sekundärdata i form av tidigare forskning, läst litteratur och vetenskapliga artiklar. Vi har studerat olika dokument som berör styrning av Nynäshamns kommun, t.ex. verksamhets- och arbetsplan, se bilaga 3. Primärdata består främst av intervjuer med olika personer på olika positioner i organisationen. Dessa tio intervjuer har genomförts på res-

pektive respondents arbetsställe i kommunen och varje intervju tog ungefär en timme. Intervjuerna har gjorts med hjälp av den framtagna intervjuguiden, bilaga 1.

#### 2.2.4 Intervjuguide

Intervjuguiden har tagits fram med utgångspunkt från den litteratur vi läst in oss på.

Det finns ett antal olika typer av intervjuformer, med olika benämningar. Graden av standardisering och strukturering är det som skiljer intervjuformerna åt. Hög grad av standardisering innebär att intervjufrågorna ska ställas i samma ordning, exakt formulerade med samma tonfall utan att ge förklaringar om inte så görs till alla. Graden av strukturering beror på om frågorna är öppet ställda eller har fasta svarsalternativ (Trost 2005, s. 19-20). Bryman (2001, s. 300-301) använder även termen struktur för standardisering då han endast skiljer på strukturerade och kvalitativa intervjuer. Kvalitativa intervjuer delas upp i ostrukturerade och semistrukturerade intervjuer. I ostrukturerade intervjuer använder sig forskaren endast av minneshjälp innehållande vilka teman som ska tas upp medan en semistrukturerad ofta består av en intervjuguide med fördefinierade frågor/ämnen som inte behöver tas upp i ordning och där intervjupersonen har en stor frihet att formulera svaren på sitt eget sätt (Bryman 2001, s 301). Utmärkande för kvalitativa intervjuer är att man ställer enkla öppna frågor som man får innehållsrika och komplexa svar på. I svaren går att finna intressanta skeenden, åsikter och mönster (Trost 2005, s. 7).

Vi har valt att använda oss av semistrukturerade intervjuer på plats hos respondenterna. Vi ansåg att detta tillvägagångssätt stödjer vår förståelseinriktade och kvalitativa vetenskapssyn för att nå forskningens syfte att söka förståelse i hur styrdokument får genomslag i organisationen. Vi har alltså använt oss av en viss standardisering och ställt samma frågor till alla respondenterna, medan de har en hög grad av strukturering då frågorna är öppet ställda utan fasta svarsalternativ. Vi har också valt att ställa frågorna i den ordning som faller sig bäst för att försöka följa intervjuarens tankegångar och för att minska påverkan av våra egna tänkesätt (Trost 2005, s. 51).

### 2.3 Etiska ställningstaganden

I denna studie har vi försökt att hantera de aktuella etiska frågeställningarna på följande sätt.

Vi har vid förfrågan om deltagande informerat om undersökningens syfte och att det är frivilligt att delta och att de har möjlighet att avbryta intervjun när de önskar. På detta sätt anser vi att vi uppfyllt informationskravet och eftersom de själva fått möjlighet att besvara vår förfrågan om deltagande anser vi oss också uppfylla samtyckeskravet. Eftersom vi gett dem möjlighet att få delta anonymt har vi också tagit hänsyn till konfidentialitetskravet. Vi kommer att redovisa respondenterna med namn i den mån de accepterat detta för att i så stor mån som möjligt öka tillförlitligheten i undersökningen. Vi har också informerat om att intervjuerna endast får användas för forskningsändamålet (Bryman 2001, s. 440-441). Vi har också informerat om att denna studie kommer att bli en offentlig handling som kommer att finnas tillgänglig via Stockholms universitet.

## 2.4 Kvalitet

Vissa forskare anser att kvalitativa studier ska bedömas efter andra kriterier än vad kvantitativa görs (Bryman 2001, s. 258). Guba och Lincoln (se Bryman 2001, s. 258) menar att det är nödvändigt att använda andra termer och metoder för att bedöma kvaliteten i kvalitativ forskning. De föreslår grundläggande värderingar som trovärdighet och äkthet.

Bryman (2001, s 258-261) beskriver att trovärdighet består av *tillförlitlighet*, *överförbarhet*, *pålitlighet* och *möjlighet att styrka och konfirmera*. För att öka tillförlitligheten i undersökningen har vi försökt hålla oss till de regler vi beskrivit i vårt metodkapitel. För att ytterligare öka tillförlitligheten har vi försökt säkerställa att vi uppfattat verkligheten på ett riktigt sätt genom respondentvalidering, då vi låtit respondenterna ta del av sammanfattningarna av intervjuerna. Vi är medvetna om att överförbarheten inte är den bästa då studien är begränsad till ett fall. Däremot har vi försökt att genom en fyllig och detaljerad beskrivning förse läsaren med något som Guba och Lincoln (se Bryman 2001, s. 260) kallar databas för att ge läsaren en möjlighet att bedöma hur överförbara resultaten är i en annan miljö. För att skapa pålitlighet i vår studie har vi försökt att redogöra för alla de faser vi haft i forskningsprocessen. Vi är däremot helt medvetna om svårigheten med att vara fullständigt objektiv. Även om vi på alla sätt har försökt vara objektiva genom att inte försöka låta personliga värderingar påverka undersökningens val av teoretisk inriktning, utförande och slutsatser, inser vi att graden av möjlighet att styrka och konfirmera är begränsad.

Guba och Lincoln (se Bryman 2001, s. 261) har förutom trovärdighetskriterierna formulerat ett antal kriterier kring äkthet. Dessa kriterier väcker några mer generella frågor som handlar om forskningspolitiska konsekvenser i allmänhet. Dessa kriterier handlar om undersökningen ger en tillräckligt rättvisande bild av de åsikter och uppfattningar som finns i den grupp människor som studerats. Övriga kriterier handlar om olika typer av autenticitet; har undersökningen bidragit till att personer som deltagit fått en bättre förståelse i den sociala situation de lever i eller en bättre bild av hur andra personer i miljön upplever saker och ting eller hur de kan förändra sin situation eller gett möjligheter att vidta de åtgärder som krävs. Hur stor grad av äkthet denna studie har är svårt att säga och kommer nog att visa sig först när vi kan se hur mottagandet av den blir. För att säkra detta har vi i vårt urval försökt få med respondenter från alla nivåer, så att vår studie ska ge en tillräckligt rättvisande bild av de åsikter och uppfattningar som finns i den grupp människor som vi studerat. Möjligen skulle vi behövt intervjua fler medarbetare för att säkerställa deras uppfattning i denna studie.

### 3. Teori för styrning

Den vetenskapliga teori som ligger till grund för vår studie kan sökas i såväl organisations-teorin som olika teorier, modeller och koncept runt styrning. För att kunna få svar på vår frågeställning, har vi läst in oss på enskilda teorier, men även större modeller. Vi har också försökt knyta samman teorier och modeller i varje avsnitt, varför vi inledningsvis vill tillfoga benämningen styrningskoncept till benämningarna styrmodeller och teorier för styrning. I det här kapitlet beskriver vi alltså de teorier, modeller och koncept som har direkt koppling till empirin och som kan knytas ihop med vår problemställning.

#### 3.1 Inledning och grund för vald teoretisk modell

I vår problemdiskussion tar vi upp en del teorier som kan leda till förståelse för det vi vill studera. Komplexiteten och vidden av den frågeställning vi har leder till ett behov av en bred teoretisk utgångspunkt. En önskan om att arbeta med en modell som förespråkar ett integrerat tänkande mellan såväl ekonomistyrning och organisationsteori som mellan olika organisationsteoretiska genrer förde oss fram till en artikel av Malmi och Brown (2008). Malmi och Brown (2008) föreslår en modell där man har en helhetssyn på styrsystemen, när man studerar dem. Författarna kallar systemet ”styrsystemspaket” och ser ut som i fig. 2. Vi kommer att organisera detta och de två följande kapitlen efter Malmi och Browns (2008, s. 291) teoretiska modell. Det innebär att vi rubricerar varje avsnitt efter deras benämningar, vilket utesluter mer beskrivande rubriker.

<b>Kulturell styrning</b>						
Sammanhållna grupper		Värderingar			Symboler	
<b>Planering</b>		<b>Cybernetisk styrning</b>				<b>Belöning och kompensation</b>
Långtids- planering	Kortids- planering	Budget	Finansiell styrning	Icke finansiell styrning	Hybrid- mätning	
<b>Administrativ styrning</b>						
Ledningsstruktur		Organisationsstruktur			Riktlinjer och tillvägagångssätt	

Fig. 2 Styrsystemspaket (Malmi & Brown 2008, s. 291).

Enligt Malmi och Brown (2008, s. 287-288) har delarna i styrsystempaketet studerats, men det saknas kunskap om påverkan mellan de olika delarna. De anser att denna begränsning av kunskapen gör det svårt att styra på ett sätt som gör att man får maximalt utfall. Författarna förespråkar alltså en modell som dels är bred, dels innefattar en syn där ekonomistyrning går samman med organisationsteori och där ett integrerat arbetssätt uppmuntras. Det är just detta vida men samtidigt integrerande perspektiv som är viktigt för oss, för att så bra som möjligt kunna följa upp vår frågeställning. Vi kommer alltså att presentera varje del för sig, men samtidigt våga ta upp och integrera viktiga faktorer ur andra delar av systemet när det är relevant.

## 3.2 Kulturell styrning

Malmi och Brown (2008, s. 294) ser kulturell styrning som en av beståndsdelarna i sitt styr-systemspaket. Kultur definieras som en gemensam uppsättning värderingar, antaganden och sociala normer som delas av dess medlemmar, och påverkar deras tankar och handlingar. Kulturen i en organisation kan ses som en produkt av organisationens kontext, men är också i hög grad en faktor som kan styras. Malmi och Brown (2008, s. 294-295) identifierar tre aspekter av kulturell styrning: sammanhållna grupper, symboler och värderingar.

### *Sammanhållna grupper*

Inom varje kultur finns subkulturer. Malmi och Brown (2008, s. 294) väljer här beteckningen sammanhållna grupper för dessa subkulturer. Eftersom en kommun består av enheter av en mängd skilda slag, är det rimligt att anta att dessa sammanhållna grupper är en viktig faktor att beakta när det gäller att få genomslag för all sorts styrning. DiMaggio och Powell (1983, s. 152) menar att varje yrkeskategori (profession) påverkas av likriktande krafter. Dessa likriktande krafter uppstår dels ur det faktum att de yrkesverksamma utbildats enligt samma normer, dels ur det faktum att olika yrkeskategorier har olika krav på sig såväl utifrån som inifrån, vilket bl.a. leder till en gemensam yrkesidentitet hos verksamma inom samma profession. Ett grundläggande antagande är att varje yrkesgrupp genom detta har med sig gemensamma värderingar och normer, samt att tolkningar av olika symbolers värde är likartade inom dessa grupper, samtidigt som de skiljer mellan grupper. I sin bok om arbetslag och lärande diskuterar Ohlson et al. (2004, s. 155-168), t.ex. lärares problem att ta till sig abstrakt målstyrning, p.g.a. läraryrkets "här-och-nu"-inriktade karaktär och komplexa vardags-situation. Samma målstyrning kan ses som konkret och lätt att följa av de som konstruerat målen. På samma sätt beskriver Anjou (2008, s. 387) varje enhet inom äldreomsorgen som egna system, där man själv identifierar vad som är kvalitet och försöker uppnå en god verksamhet utefter denna tolkning.

### *Symboler*

Malmi och Brown (2008, s. 294) tar upp styrning med symboler med exempel som design av arbetsytor och arbetsplatser; öppna kontorsytor har en helt annan symbolisk betydelse än stängda. Även klädkoder och liknande tas som exempel på sätt att styra med tydliga och väl synliga symboler. Som komplement till detta kan vi se Bolman och Deals (2003, s. 339-340) återgivning av Cohen och March från 1974. Cohen och March visar att planer är symboler, och har flera funktioner för kulturell styrning. Till stor del används dock planerna som symbol utåt, reklam, mer eller mindre, men samtidigt finns det potential att vända detta inåt mot den egna organisationen. I avsnittet nedan vill vi påvisa att många saker kan vara symboler, om de laddas med värden och/eller värderingar

### *Värderingar*

Värden och värderingar kan ses som en egen kategori för kulturell styrning, men ingår också som del i både styrning av sammanhållna grupper och med symboler. Att värden och värderingar är fundamentalt för hela den kulturella styrningen indikeras av att Malmi och Brown (2008, s. 294) i mångt och mycket bygger den kulturella styrningsdelen på Simons värderingsstyrning från 1995. Det är inte långt ifrån att det går att tolka värderingsstyrning och kulturell styrning som synonymmer.

Att styra med värderingar handlar om att rekrytera individer med samma värderingar som organisationen, samt att socialisera in individerna i de värderingar som råder i densamma. Det tredje sättet är att explicera organisationens värderingar, och få de anställda att bete sig utifrån

dem (Malmi & Brown 2008, s. 294). Här handlar det om värderingar som konsekvent och systematiskt skall föras ut till medlemmarna i organisationen. Då medlemmarna, framför allt i en kommunal organisation, återfinns inom flera olika yrkeskategorier och subgrupperingar, samtidigt som de verktyg som används för att föra ut värderingar knappast kan vara något annat än symboler, är det svårt att inte inbegripa de båda ovanstående kategorierna (sammanhållna grupper och symboler) i resonemanget om värderingar.

Hatch och Cunliffe (2006, s. 210-212) visar i en modell att grundläggande kulturella antaganden kan omtolkas om symboler på ett kraftfullt sätt kan utmana dessa antaganden. Detta kan sedan leda till förändrade värderingar. Bolman och Deal (2003, s.300-306) beskriver två fall där företagsledare på ett framgångsrikt sätt systematiskt och hårdnackat använt symboler för att få alla subgrupperingar inom respektive företag att dela samma värderingar och dra åt samma håll. I de båda fallen har ledarna använt helt olika symboler, men gemensamt har varit att symbolerna använts konsekvent, systematiskt och personligt. Anknyter man till Hatch och Cunliffe (2006, s. 210-212), indikerar detta att valet av symbol är mindre viktigt, snarare ligger betydelsen i hur och med vilken kraft symbolerna används och laddas med värden.

### 3.3 Planering

Malmi och Brown (2008, s. 291-292) säger att eftersom planering har en betydande roll för styrningen av anställdas sätt att arbeta har de behandlat planering som ett separat system i sin modell (MCS). Målen delas upp i två kategorier: långsiktiga strategiska mål respektive taktiska mål för organisationens funktionella delområden.

#### *Planering på lång sikt*

Inom organisationsteorin är det de modernistiska åsikterna som dominerar studiet av strategier. Därför använder strategiforskare ofta den rationella beslutsmodellen som grund för teori och begrepp (Hatch 2002, s. 151). I den rationella modellen startar den strategiska processen med en analys av styrkor, svagheter, möjligheter och hot (SWOT-analys). Organisationens interna styrkor och svagheter noteras, likaså möjligheter och hot i den externa omgivningen. Direkt efter analysen följer utformningen av strategiprocessen, där målet är att hitta olika sätt att utnyttja möjligheter och att minska skillnaden mellan faktisk och potentiell prestation (Hatch 2002, s. 131-134).

”I modernistisk organisationsteori syftar begreppet strategi på den högsta ledningens planerade insatser för att påverka organisationens resultat genom att leda och styra organisationens relationer till sin omgivning” (Hatch 2002, s. 126). I en kommunal verksamhet kan detta överföras på kommunfullmäktige och hur dess politiker kommunicerar med kommuninvånarna, massmedia, förvaltningar, tjänstemän och samhället i övrigt för att föra ut sina visioner.

Implementering av strategi enligt den rationella modellen görs genom att samla resurser så att de önskade resultaten kan uppnås. Organisationen mobiliserar resurser till ett utvalt alternativ, utvecklar styrsystem för mätning och bedömning av prestationer samt återkopplar information till ledningen. Man skapar också utbildnings- och belöningsystem för personalen. Vid implementeringen används organisationens interna tillgångar i form av teknologi, struktur, kultur men även organisationsförändringar (Hatch 2002, s. 136).

Denna modell förutsätter en uppdelning av arbetsuppgifter mellan de som utformat strategin och de som ska införa den, vilket kan leda till kommunikationsproblem. Det kan vara så att implementerarna inte förstår vad utformarna menar eller att utformarna har dålig kunskap om

vad som är möjligt att göra. Det finns ett antal undersökningar som visar att om människor inte har fått vara med i processen att utforma målen så är de mindre motiverade att nå dessa. Bristande engagemang och dålig överföring av information kan leda till att strategier mottas negativt, struntas i, missförstås eller motarbetas (Hatch 2002, s. 136-137).

Ett sätt att komma till rätta med dessa problem är att låta människor vara delaktiga i planeringsprocessen. Om organisationens medlemmar är delaktiga får organisationen en process som går nerifrån och upp. En sådan syn på strategi kallas för en uppdykande strategi ("emergent strategy"). I denna modell ingår såväl planerade som oplanerade faktorer i den strategiska processen (Hatch 2002, s. 138-139).

### ***Planering på kort sikt***

Enligt modernistiska organisationsforskare finns två olika slag av organisatoriska mål, officiella mål respektive operativa mål. De officiella målen är i huvudsak diffusa och generella medan de operativa målen är mer specificerade i form av konkreta insatser och tillvägagångssätt. De officiella målen fungerar som referensram för att utveckla operativa mål. Hatch (2002, s. 148) använder ett ord som "målkaskad" för att illustrera kopplingen mellan officiella och operativa mål. De officiella målen formuleras av ledningen och delas sedan upp och kommuniceras nedåt i organisationen. Dessa mål bryts i sin tur ned så att varje medarbetare får sin del av det totala ansvaret.

## **3.4 Cybernetisk styrning**

Cybernetisk styrning definieras enligt Hatch och Cunliffe (2006, s. 260), som en modell som identifierar och justerar alla skillnader mellan önskad och faktisk individuell och organisatorisk prestation. Lindvall (2001, s. 41) beskriver den cybernetiska arbetsprocessen i tre steg. Först formuleras en standard, därefter mätning och slutligen uppföljning. Green och Welsh (1988, s. 289) tar även upp att processen också består av åtgärder.

Det finns fyra olika typer av cybernetisk styrning som har tagits upp i forskning kring verksamhetsstyrningssystem. Det är budget, finansiell mätning, icke finansiell mätning och system som innehåller både finansiella och icke finansiella mätningar (Malmi & Brown 2008, s. 292-293).

### ***Budget***

En budget är en prognos på en organisations potentiella resultat och kan ses som en "skiva" av den strategiska planen klädd i siffror. En budget fokuserar på ett enskilt år medan en strategisk plan är över flera år. En budget kan också ses som ansvariga chefers förpliktelse på vad de ska uppnå. En budget används som bas för fortlöpande utvärdering av företagets prestation. Nyttan med en budget är att den ger möjligheten att bryta ner den strategiska planen för att förbättra prestationen. Budgeten kräver också att aktiviteter koordineras mellan olika parter i organisationen. Den gör det också tydligt vilka ansvar och befogenheter som respektive chef har. Slutligen ger också budgeten en fortlöpande utvärdering av prestationen. (Anthony & Govindarajan 2007, s. 380-383)

Forskning har visat på att deltagande i och möjlighet att påverka budgeten har en positiv effekt på den personliga motivationen på grund av en högre acceptans av budgetmål eftersom de inte är påtvingade. En ideal budget ska vara utmanande men möjlig att uppnå. Det finns många skäl att göra en budget möjlig att uppnå. Det minskar risken för kortsiktiga lösningar som inte är bra på lång sikt och minskar risken för att manipulera data. Finns möjligheten att



uppnå eller till och med överträffa målen så skapas en positiv atmosfär i företaget. För att budgetprocessen ska fungera måste ledningen ge återkoppling om resultatet, för att skapa motivation och respekt för budgeten. (Anthony & Govindarajan 2007, s. 391-393). En budget fokuserar på planering av acceptabla beteendenivåer och en utvärdering av dessa mot plan (Malmi & Brown 2008, s. 293). Searfoss (1976) gjorde en kvantitativ studie i olika beteendenaspekter med avseende på budgetstyrning. Studien visade på att ett aktivt deltagande i budgetprocessen påverkar motivationen och måluppfyllelse positivt. Överordnande som har en stark målinriktning involverar sina medarbetare i större utsträckning vilket leder till en högre måluppfyllelse.

### ***Finansiell styrning***

En annan form av styrning är finansiell styrning vilken är tänkt att skapa ett ansvar för ett specifikt finansiellt måttal. En del av dessa tal kan vara relaterade till budgetprocessen genom att använda information därifrån. Finansiell styrning är begränsad till enskilda tal för att sätta specifika mål. (Malmi & Brown 2008, s. 293) Exempel på finansiella måttal kan vara kassaflöde och ”operating margin”. Att använda sig endast av finansiella prestationer skapar en risk att fokus ligger på kort sikt och inte på aktiviteter som är bra på lång sikt och risk för manipulering av data.

### ***Icke finansiell styrning***

Att förlita sig på finansiell data är alltså inte tillräckligt utan att också fokusera på specifika nyckeltalsindikatorer. Ofta löses mätning med att de icke finansiella målen ligger på lägre nivåer i företaget och de finansiella på högre nivåer men det skulle behövas både och på samtliga nivåer. Det är viktigt att ledningen inte bara mäts med finansiella mått, vilket indikerar resultat på gamla beslut utan också på nyckeltal vilket indikerar framtida prestationer. Det samma gäller de lägre nivåerna som också behöver en blandning för att förstå det finansiella genomslaget (Anthony & Govindarajan 2007, s. 461-462).

Det har blivit allt viktigare inom verksamhetsstyrningssystem att använda sig av icke finansiella mätningar. Moderna företag har kommit att förstå de begränsningar som finns i finansiella mätningar. Icke finansiella mätningar är ett sätt att hitta prestationsdrivare (Malmi & Brown 2008, s. 293). Exempel på icke finansiella måttal kan vara kundnöjdhet och arbetstillfredsställelse.

### ***Hybrid-mätning***

Med hybrid-mätning menas att systemet både innehåller finansiella och icke finansiella mätningar. Exempel på system är management by objectives (MBO) och balanserat styrkort (BSC) (Malmi & Brown 2008, s. 293). För att lyckas med att införa ett balanserat styrkort måste det integreras i organisationen både formellt och informellt, i dess struktur, kultur och ”human resource practices” (Anthony & Govindarajan 2007, s. 468).

Det finns undersökningar som visar på att ordspråket ”what’s get measured get’s done” inte stämmer. Förutom att mäta krävs det att det som mäts ges uppmärksamhet och resurser för att skapa handling. Det behövs med andra ord en variabel till för att gå från mätning till handling, vilket skapar variabeln mobilisera (Catasús et al. 2007).

Att en organisation inte bara kan mäta och tro att något händer kan vi tydligt se i handlingsförmågan Liukkonen (2000, s. 183) talar om. Searfoss (1976) beskriver detta med att involvera fler skapar högre måluppfyllelse vilket vi också kan se att Anthony och Govindarajan (2007, 391-393) är inne på. Catasús et al. (2007) ser ett behov att lägga till en extra variabel, mobilisera. Detta visar tydligt på att allt som mäts inte får genomslagskraft. Anjou (2008,

s. 359) visar på ytterligare ett problem att vagt formulerade mål och bred ramstyrning leder till godtycklighet och svag måluppfyllelse.

### 3.5 Belöning och kompensation

System med belöningar och kompensation är tänkta att styra individer i en organisation mot gemensamma mål, enligt Malmi och Brown (2008, s. 293). Därför är det en viktig del i styrningsarbetet. Bonner och Sprinkle (2002, s. 304) arbetar med en modell där ekonomiska incitament förutsätts leda till ökad arbetsinsats, vilket skall leda vidare till en högre måluppfyllelse. De ekonomiska incitamenten påverkar, enligt dem, arbetsinsatsen på tre sätt, nämligen genom att styra insatsen mot ett givet mål, öka tiden en individ arbetar mot ett givet mål samt öka intensiteten i arbetsinsatsen mot det givna målet. För vår del är inte ekonomiska incitament ensamt så viktiga att titta på, men Bonner och Sprinkle inkluderar också mediatorer och moderatorer i sin modell, för att försöka förstå hur och varför incitamenten leder till ökad arbetsinsats och därifrån vidare till högre måluppfyllelse.

För att nå denna förståelse använder de sig av fyra teorier: förväntanssteori, agentteori, målsättningsteori och självuppfyllelsesteori (Bonner & Sprinkle 2002, s. 307-311). De två första inriktar sig på hur individen bedömer egennyttan med att öka arbetsinsatsen för att nå ett mål med högre ekonomisk kompensation. Pengarna är målet, antingen primärt eller sekundärt då pengar även kan användas för att uppnå mål som högre levnadsstandard, status, etc. Målsättningsteorin argumenterar för att individer synes mer motiverade att arbeta hårdare om de fått ett väl uppsatt mål specificerat. Tyvärr är denna teori vagt kopplad till styrning genom belöningar och kompensation. Vi kan dock med fördel koppla målsättningsteori till självuppfyllelsesteori, vilken för oss är den intressantaste. Dessutom är självuppfyllelsesteorin den teori som Bonner och Sprinkle (2002, s. 313-318) använder mest genomgående för att förklara sina observationer.

Självuppfyllelsesteorin argumenterar för att individer är beredda att lägga ner mer arbete om de har en tro på att de klarar av arbetet och i förlängningen kan uppnå ett mål med arbetet. Belöningar och kompensation syftar, utifrån den här teorin, till att tydliggöra för individen att han eller hon håller en bra nivå på sitt arbete. Här behöver det inte handla om ekonomiska incitament. Den ekonomiska belöningen påverkar på det här planet mest genom de två första teorierna. Individen vill arbeta hårdare p.g.a. de ekonomiska incitamenten, och gör därför ett bättre arbete, vilket leder till en större tro på att de kan göra ett ännu bättre arbete, etc. Läger vi ihop målsättningsteorin med självuppfyllelsesteorin, kan vi se att tydliga mål tillsammans med feedback och positiv förstärkning (belöningar) leder till ökad intensitet i arbetsinsatsen, tydligare inriktning av densamma och därmed till bättre måluppfyllelse enligt Bonner och Sprinkles (2002, s. 307-311) modell.

Human Resource Managementskolan (HRM-skolan) formulerar det hela lite annorlunda. Lindmark och Örnevik (2005, s. 156) citerar Laurie Mullins från 2002 där han beskriver belöningarnas funktion som ett sätt att tillfredsställa den anställdes behov och förväntningar på anställningen. Mullins delar upp belöningarna i tre delar: ekonomiska belöningar, inre tillfredsställelse och sociala relationer. Belöningar är i detta sammanhang så mycket mer än de ekonomiska. Lindmark och Örnevik (2005, s. 161) skriver också att organisationens belöningssystem helst ska bygga upp självförtroendet och självinsikten hos medarbetaren. Viktiga faktorer här är chefsers kunskap och arbetet med beröm, konstruktiv feedback och återkoppling på prestationer. Även Johanson och Skoog (2007, s. 94-95; s. 115-116) visar i

flera undersökningar att ledarens förmåga att se medarbetarna och förstå och stödja dem i det dagliga arbetet är en av de viktigaste bakomliggande faktorerna för hög prestation.

Lindmark och Önnevik beskriver till sist (2005, s. 167) en mall för att genomföra belönings-samtal, vilket är deras benämning på lönesamtal. Mallen trycker hårt på att såväl chefen som den anställda skall ha till uppgift att inför samtalet ta fram arbetsbeskrivningar, mål och prestationskrav. Båda skall också värdera hur de tycker att den anställde utfört sitt arbete. Detta ger möjlighet att värdera den anställdes insats utifrån den faktiska situationen. Dessutom ger det chefen möjlighet att få information om huruvida mål och prestationskrav uppfattas som det är tänkt ute i organisationen.

Sammantaget får vi en bild av belöningar och kompensation som ett brett styrinstrument. Samtidigt är det inte alltid helt klart vad som kan anses vara belöningar. Bonner och Sprinkle (2002) renodlar sina undersökningar och tittar bara på ekonomiska incitament som belöningar; allt annat är mediatorer eller moderatorer som på ett eller annat sätt påverkar incitamentets funktion. HRM-skolan ser gärna många av dessa faktorer som belöningar i sig. Väljer vi en bred syn, kan man sammanfatta detta avsnitt i att belöningar, ekonomiska såväl som sociala och psykologiska, ska syfta till att öka arbetsinsatsen och styra den mot ett visst mål. Arbetsinsatsen ökas främst genom att belöningarna kopplas till den anställdes behov av att känna att man gör ett bra arbete. Målet behöver också vara tydligt, dels för att individen har lättare att värdera sin arbetsinsats, samtidigt som man tenderar att arbeta hårdare, om man har ett tydligt mål. Kopplingen mellan belöning och mål är också viktig. Johanson och Skoog (2007, s. 31) skriver att om en belöning är kopplat till ett mål och inte till ett annat, signaleras det belönade målets större betydelse, och legitimeras sålunda starkare än det mål som inte kopplas till belöning.

### **3.6 Administrativ styrning**

Utifrån Max Webers klassiska teori om byråkrati har organisationsteoretiker preciserat tre sociala strukturer. De utgörs av auktoritetsteori, arbetsdelning samt formella regler och tillvägagångssätt (Hatch & Cunliffe 2006, s. 102).

Malmi och Brown (2008, s. 293) delar också upp administrativ styrning i tre delar där ledningsstruktur motsvarar auktoritetshierarki, organisationsstruktur motsvarar arbetsdelning och riktlinjer och tillvägagångssätt motsvarar formella regler och tillvägagångssätt.

Genom administrativa styrsystem bestäms de anställdas beteende: man organiserar individer och grupper (organisationsstruktur), övervakar beteenden och vem anställda ska svara inför gällande sitt beteende (ledning) samt specificerar hur uppgifter eller beteenden ska utföras eller inte utföras (riktlinjer och tillvägagångssätt) (Malmi & Brown 2008, s. 193).

#### ***Ledningsstruktur***

Auktoritetshierarkin är det som ger innehavaren av en position vissa rättigheter t.ex. ge order, belöna och bestraffa. Eftersom auktoritet i princip är kopplat till befattning hör dessa rättigheter ihop med individens ställning och inte med personen. Den som slutar på sin befattning t.ex. vid omplacering, befordran eller pensionering, överlämnar auktoriteten till den tillträdande personen på den aktuella positionen. Det inflytande som auktoriteten medför gör det möjligt för befattningshavaren att påverka de personer som är ansvariga inför honom eller henne. Men hierarkin bestäms inte bara genom denna nedåtriktade kommunikation. Den innebär också formell rapporteringsskyldighet som visar de uppåtriktade kommunikations-

kanalerna, genom vilka ledningen förväntar sig att rapporteringen ska flöda. Tidigare ansåg många chefer att alla medarbetare i organisationen bara skulle rapportera till en enda chefsperson och sedan skulle den personen i sin tur rapportera till nästa chef i hierarkin ända till man når den högsta ledningen. Idag är dubbelriktad kommunikation vanligare och kopplingar i sidled uppmärksammas allt mer för den viktiga roll den spelar i integrationen mellan de olika aktiviteterna i en organisation och den flexibilitet som pressen från omgivningen ger (Hatch & Cunliffe 2006, s. 104).

Ledningsstrukturen utgår från företagets styrelseorganisation och förekommande lednings- och projektgrupper. Ledningens syfte är att påverka beteendet hos varje enskild medlem av organisationen och omfattar såväl formella auktoritets- och ansvarslinjer som system för att säkra horisontella och vertikala kontakter och koordinering mellan olika delar av organisationen. Ett vanligt styrmedel är att skapa deadlines och agendor med hjälp av möten och mötesscheman (Malmi & Brown 2008, s. 294)

Kommittéer, projektgrupper och ledningsgrupper är exempel på den kommunikation som sker i sidled (Hatch & Cunliffe 2006, s. 104)

### ***Organisationsstruktur***

Arbetsdelning klargör ansvar och fördelning av arbetsuppgifterna i organisationen. Hur och på vilket sätt dessa aktiviteter delas upp och fördelas mellan medarbetarna anses vara den del av den sociala strukturen som kallas arbetsdelning. Var och en har sin specifika arbetsuppgift som tillsammans utgör organisationens helhet. Arbetsdelning handlar också om hur organisationen grupperar arbetsuppgifterna tillsammans som avdelningar eller divisioner (Hatch & Cunliffe 2006, s. 103).

Genom att använda särskilda strukturtyper för att uppmuntra vissa sorters förhållanden och för att skapa kontakt kan organisationsstruktur vara ett viktigt styrinstrument (Malmi & Brown 2008, s. 293-294)

### ***Riktlinjer och tillvägagångssätt***

För att fylla de luckor som hierarkin skapar måste mekanismer för samordning finnas. De oftast förekommande mekanismerna är regler, procedurer, tidsscheman och kommunikation i sidled. Det är i organisationens policydokument man kan hitta de regler och procedurer som beskriver hur besluten ska fattas och hur arbetet ska utföras. Det kan vara handböcker, rutinbeskrivningar, arbetsbeskrivningar m.m. (Hatch & Cunliffe 2006, s. 104).

Användningen av riktlinjer och tillvägagångssätt är den byråkratiska metoden för att specificera processer och beteenden inom organisationen, till exempel genom standardprocedurer och rutiner, där man styr medarbetarnas beteende (Malmi & Brown 2008, s. 294).

## 4. Styrning i Nynäshamns kommun

Det följande kapitlet ägnas åt att redovisa de empiriska data som samlats in. Vi har valt att studera kommunens egna styrande dokument, samt andra officiella dokument som kommunen använder och som vi ansett relevanta att gå igenom för att förstå hur styrningen fungerar. Till detta kommer intervjudata från tio strategiskt utvalda respondenter i organisationen. Vårt urval här har, som vi tidigare beskrivit under undersökningens metod, grundat sig på de olika organisatoriska nivåer som finns i Nynäshamns kommun. Intervjuguiden bifogas i bilaga 1, medan vi presenterar respondenterna i bilaga 2 och de styrande dokumenten i bilaga 3.

### 4.1 Kulturell styrning

#### *Sammanhållna grupper*

Det centrala styrdokumentet, kommunens mål och budget, bryts ner till underliggande dokument på de olika nivåerna. Mål och budget, samt socialnämndens verksamhetsplan, är politiska dokument, medan arbetsplanen är det dokument som skall fungera och implementeras på verksamhetens olika nivåer. Socialnämndens ordförande, Liselott, tar ofta upp problematiken med det politiska ledarskapet. Den demokratiska idén är att man som politiker ska vara en vanlig medborgare, samtidigt som det är svårt att göra ett bra arbete som beslutsfattare, om man inte är väl insatt i verksamheten. Politikerna behöver också stort stöd av professionen för att fatta rätt beslut, samtidigt som det är politikerna som ska bestämma, inte tjänstemännen.

Bilaga 2 presenterar de olika respondenterna närmare, med utbildnings- och yrkesbakgrund. Inom socialförvaltningen samverkar administrativa chefen Siv med socialförvaltningschefen Kerstin för att föra ut verksamhetsplanen i organisationen. Beställarchefen Inger arbetar mest med frågor som är kopplade till delegationsordningen, vilket också är fallet med biståndshandläggaren Marina. Enhetschefen Maria på Rosengården är ansvarig för att det som finns i arbetsplanen genomförs.

Både från politiskt ledningshåll och från förvaltningsledning tycker man att helheten är viktigast. Man kan inte urskilja något mål som viktigast. Hela verksamhetsplanen ska implementeras. Även enhetschefen Maria på Rosengården anser att hela arbetsplanen är det viktigaste. Genomgående från de olika cheferna trycker man på hur viktigt det är att processen med att få ut planerna och få dem att fungera i verksamheten fungerar. Socialnämndens ordförande är mer konkret, och talar om hur viktigt det är att kommunicera verksamhetsplanen till cheferna, medan socialförvaltningschefen tycker att den grundläggande visionen ”människan före systemet” är det viktigaste att kommunicera ut. Administrativa chefen, Siv, tycker att budget i balans är viktigast, men anger gärna kvalitetsmål också.

När vi talar med vårdbiträdet Karin på Rosengården handlar det mesta om det dagliga arbetet. Viktiga parametrar som kommer upp rör schemaläggning, rapportering mellan skift, vikten av att ha roligt på arbetet, att ha god omvårdnad och sätta de boende främst. Hon har svårt att relatera till uppsatta mål, och tycker att de ska arbeta mer med hur det dagliga fungerar. Hon tycker om den nya organisationen med gruppchefer, för då syns det vilket arbete hon gör. Gruppchefen Helen på Rosengården tycker att det är roligt att få ge sina medarbetare positiv återkoppling. Hon tycker att hon gör ett bra arbete i den delen där hon fungerar som vårdbiträde/undersköterska, men har lite för lite tid att fungera som chef och träffa och lyssna på medarbetarna. Hon har dock ledningsgrupp med de andra gruppcheferna och enhetschefen varje vecka, så hon har bra koll på vad som anses viktigt och vad som ska

arbetas med. Det viktigaste för henne är att känna sig delaktig och kunna påverka arbetet. Biståndsbedömaren Marina tycker att det viktigaste i hennes arbete är att människor får hjälp utifrån vad de behöver. Utifrån rätten till insatsen och varken mer eller mindre. Detta tänkesätt grundas i socialtjänstlagen och hennes utbildning, även om det förstärks av att det även kommuniceras ut från chefsnivå.

### ***Symboler***

Socialnämndens ordförande, Liselott, har som vision att alla medarbetare i kommunen ska ha kommunens mål och budget "under huvudkudden". Hennes vision är att ha "Sveriges bästa socialtjänst", vilket också är inskrivet i verksamhetsplanen. Samtidigt är det ingen i verksamheten som t.ex. kan nämna några av de långsiktiga målen. De chefer som har verksamhetsplanen som "sitt" styrdokument säger sig dock ha god kunskap om alla mål, även om de inte kan dem exakt utantill. Enhetschefen har god kunskap om "sitt" styrdokument, som är arbetsplanen, vilket innebär att hon endast ser till de kortsiktiga målen som fastställts där. Längre ner i verksamheten är det det dagliga arbetet som styr. Det finns förhållandevis lite kunskap om de uppsatta målen, med undantag för att alla känner till målet budget i balans. När vi talat med Karin, vårdbiträdet, har hon god kunskap om vilka "vinster" de gjort på Rosengården, i och med bonussystemet, men också om att kommunen gått med 43 miljoner kr. i "vinst". Hennes egna ord är: "vi märks ju". Hon berättar t.ex. om att en taxichaufför hon åkte med visste att vårdbiträdena på Rosengården skulle få bonus, och därmed borde ha råd att åka mycket taxi. Kännedom om kommunens "vinst" fick hon genom lokaltidningen.

### ***Värderingar***

De värderingar som skall genomsyra den kommunala organisationen återfinns främst i det kommunfullmäktige och socialnämnden satt som kännetecken för verksamheten. När det gäller kommunfullmäktige är kännetecknen "människan före systemet", samt "kvalitet och effektivitet". Dessa skall genomsyra hela den kommunala verksamheten. Förutom dessa har socialnämnden bestämt följande kompletterande kännetecken: "Bra bemötande", "hög kompetens" och "samverkan", som alltså tillsammans med de kommungemensamma kännetecknen skall genomsyra socialförvaltningens verksamhet. Kerstin som är socialförvaltningschef tycker att hela verksamheten genomsyras av värderingen "människan före systemet". Även biståndsbedömaren Marina tycker att de pratar mycket om det. På Rosengården talar de om boende i fokus, och det trycks också hårt på bra bemötande. Såväl enhetschef som gruppchef och vårdbiträde tar upp bemötande och tycker att det är viktigt.

När vi pratat med chefer och medarbetare har det kommit fram att det ska finnas kravprofiler för alla yrkeskategorier. Det är dock oklart hur de ser ut. Hur rekryteringen av chefer fungerar på olika nivåer kan man uttolka från hur underordnade talar om sina chefer. Hos samtliga vi har intervjuat har cheferna benämnts i genomgående positiva ordalag.

Inskolningen är också något vi inte fått så mycket kunskap om. Det finns en kommungemensam introduktionsdag på våren och en på hösten. Där informeras nyanställda om hur kommunens organisation och dess beslutsprocesser fungerar. Det skall finnas inskolningsmallar för alla positioner, och de ska baseras på arbetsplanerna. Enligt Liselott, socialnämndens ordförande, är det upp till varje chef att se till att det finns en introduktionsplan. På Rosengården finns en introduktionspärm som är under omarbetning. Detta arbetar de med på möten där personalen sitter tillsammans i arbetsgrupper.

Specifikt på Rosengården är kravmärkt yrkesroll. Det är ett samarbetsprojekt mellan sex kommuner i Stockholms län. Projektet har tagit fram yrkeskrav och kriterier för sex områden där äldreomsorgens medarbetare valideras. Detta definieras enligt följande: "Validering är en

process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur den förvärvats.” (kravmärkt yrkesroll), se vidare bilaga 3. I denna valideringsprocess inryms även kriterier som har sin grund i värderingar och personliga egenskaper. Detta verktyg skall genomgående användas vid anställningsförfarande, inskolning, som grund för utvecklingssamtal, lönesamtal och utvecklingsplaner, samt ge fingervisningar om vilken kompetensutveckling som behövs.

Som vi beskrivit i avsnittet om symboler, är såväl socialnämndens ordförande som socialförvaltningens chef mycket ute i verksamheterna och har en personlig kontakt. Liselott, socialnämndens ordförande, berättar också att många av de som arbetar i verksamheterna har en förvrängd syn på det politiska ledarskapet. Men på en ledarutbildningsdag fick hon möjlighet att berätta om sitt uppdrag, vilket ledde fram till en givande diskussion. De fick ändra uppfattning från att tro att politiker är några som ”snurrar runt” och ”fattar beslut om pengar lite hipp som happ”, till att få förståelse för den komplexa ledarsituation som det politiska ledarskapet innebär. ”De [cheferna] frågar hur vi orkar, men då säger jag att det också är jätteroligt, det är en förmån”, säger Liselott.

När vi kommer in till förvaltningsledningens våningsplan på kommunhuset och ska träffa Kerstin som är socialförvaltningschef ser vi en del saker. Alla kontor finns runt omkring det gemensamma utrymmet, där det finns kaffemaskin och frukt för alla att ta. Det informella utrymmet är alltså centralt. När vi kommer till Kerstins rum visar det sig att hon har det minsta kontoret. Hon säger själv att det är ett sätt att visa andra chefer vad som gäller. Hon är dessutom mycket ute i verksamheten och har personlig kontakt med såväl lägre chefer som medarbetare. Vårdbiträdet Karin säger: ”nu har vi fått en synlig socialchef, som är annorlunda”. Socialnämndens ordförande, Liselott, är också mycket ute i verksamheten och har både informella och formella träffar.

## 4.2 Planering

Det främsta styrdokumentet för planering i Nynäshamns kommun är mål och budget. Den innehåller kommunfullmäktiges framtida visioner, strategisk plan, budget och en ekonomisk plan för tre år framåt i tiden. Det andra viktiga styrdokumentet för vår forskning är socialnämndens verksamhetsplan som innehåller socialnämndens egna mål och de delar av mål och budget som har koppling till socialnämndens ansvarsområden. Arbetsplaner arbetas fram för de olika verksamhetsområdena och finns på två olika organisatoriska nivåer. För en mer detaljerad redogörelse av dessa styrdokument se bilaga 3.

### *Planering på lång sikt*

På frågan om vilka långsiktiga mål som finns i den strategiska planen i mål och budget säger kommunstyrelsens ordförande, Ilija, att huvudmålet är att växa med 10.000 invånare på tio års sikt. Han säger också att ledningen är tydlig i den strategiska planen med prioriteringar som sätter basen för deras arbete och där de fokuserar på infrastruktur, folkhälsa, människan före systemet och en effektiv kommunal organisation. Ilija nämner också vikten av att vara förankrad i den ”myllan” man kommer ifrån, då vi har en representativ demokrati. Utifrån denna aspekt uttrycker han också att de är lyckligt lottade som har en lokaltidning som kommer ut två gånger per vecka och att kommunfullmäktiges möten TV-sänds.

När det gäller frågan om hur det gick till när den nya resultatbaserade styrmodellen skulle tas i bruk svarar Ilija att de har satsat på att utveckla styrningen och att de tyckte det var viktigt att få en tydligare styrning direktrelaterad till socialnämnden. Det har funnits ett tydligt och

starkt önskemål från kommunens ledning att få bättre målstyrning och uppföljning, i det här specifika fallet för socialnämndens verksamhet. På frågan om hur målavvikelser i verksamheten hanteras säger Ilija att åtgärder sker i en ständig dialog som pågår på olika nivåer men om det i slutändan inte hjälper med föreslagna åtgärder så får man göra förändringar i organisationen, antingen personella eller organisatoriska. ”Där tvekar vi inte en sekund på någon av fronterna utan när vi har försökt använda alla andra verktyg och det fortfarande inte fungerar, då ser vi till att göra de åtgärder som krävs, de positiva förväntningar vi nu har på socialförvaltningen kan kopplas till den nya ledningen som nu finns där”.

På frågor om den nya styrmodellen så berättar Liselott, socialnämndens ordförande, bland annat att det var den politiska ledningen som gav socialförvaltningschefen i uppdrag att ta fram en ny styrmodell för att de skulle få bättre kontroll på hur skattepengarna används. Hon säger vidare att hon som har lett verksamheten har kunnat se att den inte har gått ihop ekonomiskt, men inte varför. År 2007 slogs det fast att kommunen skulle ha ett resultatbaserat styrsystem. Det är inte så mycket nytt i det. Kommunens enheter är sedan många år tillbaka egna resultatenheter, men alla har inte förstått att de är det. Ledningen har förtydligat att varje enhet är sin egen resultatenhet och försökt att skapa styrmedel för att få medarbetarna att förstå varför de ska vara med och bidra. Detta innebär att om resultatenheten klarar sitt ekonomiska åtagande och dessutom de kvalitetskrav som är uppsatta, så har medarbetarna möjlighet att få bonus eller en ekonomisk återkoppling direkt till personalgruppen. Resultat- enheterna och målen har funnits tidigare, men en morot har införts för att fler ska uppleva att de är med. Det är ett helt politiskt initiativ. Internprissättning finns nu inom socialnämnden där det inrättats en beställar- och utförarorganisation. Det ska göra det lättare att veta vad enheterna har för resurser för varje utförd timme, dygn etc. Tidigare var det anslagsfinansiering, verksamheterna fick en årlig budget utifrån bedömning av hur behoven såg ut. I och med beställar- och utförarorganisationen blev det nödvändigt och bra att införa internprissättning.

Kerstin som är socialförvaltningens chef säger på frågor om den resultatbaserade modellen att detta är ett bonussystem som togs i bruk förra året och för att få bonus måste samtliga mål vara uppnådda, även de kvalitativa. Hon tycker att resurserna idag fördelas rättvist efter internpriser så att alla har lika möjlighet att nå målen. Det är brukarens behov som ska styra fördelningen, det föreligger en bedömning av insatserna. Resursfördelningen görs av biståndsbedömaren. Detta är viktigt i den nya styrmodellen. Kerstin säger vidare att enligt gamla dokument så har de hittat förslag från 1991 som liknar dessa och som har beslutats i kommunfullmäktige. Det har alltså tidigare antagits en liknande styrmodell, men inget hände då. Anställda kan ha stor makt, då man kanske inte vägrar men helt enkelt låter bli att göra vissa saker. Det är viktigt att det görs en uppföljning för att säkerställa förändring och att det som beslutas genomförs.

På samma frågor om den resultatbaserade styrmodellen säger Siv som är administrativ chef att den egentligen mycket väl följer det styrsystem som kommunen haft sedan början på nittio-talet med balansräkningsenheter och att enheterna får behålla resultatet på förvaltningen eller nämnden. Siv påpekar att i kommunens ekonomistyrningsreglemente från 1992 står det att alla verksamheter ska införa ett sådant system. Det gjordes på den tekniska sidan redan 1993 men på socialförvaltningen infördes det 2008, det tog några år. Den resultatbaserade styrmodellen bygger på det styrdokument som togs i Nynäshamns kommun 1992. Den har sedan dess uppdaterats genom åren, men inte mycket. Det är ungefär samma modell, den nya hänger ihop med den tidigare, men det tror inte Siv att alla har förstått. Även Siv säger att det som är nytt i den här modellen är att personalen kan använda pengarna på annat sätt. Den resultatbaserade modellen är kopplad till internprissättningen. För att kunna hantera modellen



måste det finnas en rättvis fördelning av pengar, eftersom pengarna ska fördelas utifrån prestation. Det står i ekonomistyrningsreglementet att Nynäshamns kommun ska ha prestationsbaserad fördelning av pengarna och det har socialförvaltningen nu på alla områden utom individ och familjomsorg.

### ***Planering på kort sikt***

Det är främst i socialnämndens verksamhetsplan som vi finner de planerade kortsiktiga målen. I arbetsplanerna finns dessa mål nedbrutna och mer specificerade, men de kan även innehålla enhetens egna mål.

Siv talar om en kedja som består av arbetsplanerna, budgetdokument och verksamhetsplanen. Hon säger att de håller på att arbeta fram ett balanserat styrkort som ska koppla ihop verksamhetsplanen med arbetsplanen så att alla kan se att målen kommer från fullmäktige och att de är nedbrutna i verksamhetsplanen som i sin tur är nedbruten i arbetsplanen. Detta för att man ska kunna se "den röda tråden".

Maria är enhetschef på Rosengården och säger följande " Jag använder samma arbetsplan som jag har "kontrakt" på med min chef, gentemot mina medarbetare". Medarbetarna har varit med och utformat arbetsplanen, så de vet vad de ska arbeta med under året. Budgeten ska vara i balans. Maria får också lägga till egna mål i "sin" arbetsplan som hon tycker är viktiga för de boende. Hon säger att målen är bra och att de i år får in mer kvalitetsfrågor, som t.ex. hur boende upplever bemötande. Hon tycker att de mål hon har i arbetsplanen är möjliga att uppnå och säger att hon vid varje arbetsplatsträff lyfter fram något mål från arbetsplanen.

Helen som är gruppchef på Rosengården säger att arbetsplanen innehåller småmål som de ska försöka uppnå och att arbetsplanen är anpassad till deras verksamhet. De arbetar inte likadant på alla avdelningar, men det är rutinerna som skiljer sig åt, målen är desamma för hela Rosengården. Helen menar också att de kan påverka målen på planeringsdagen.

Flera av de intervjuade respondenterna säger att de kan påverka genom att delta på arbetsplatsträffar och planeringsdagar där de kan komma med idéer och förslag som sedan cheferna för vidare uppåt i organisationen.

Siv påpekar att ett bra mål är satsningen på folkhälsa. På det området gjorde politikerna något som hon tycker var klokt, de plockade undan en summa pengar som man kallade folkhälso-pengar. Där finns det pengar att söka för speciella projekt. Om politikerna tycker att det kommer fram en bra idé kan de fatta beslut direkt utan att det måste gå den långa vägen.

## **4.3 Cybernetisk styrning**

Det centrala styrdokumentet som beskriver den cybernetiska styrningen i kommunen är mål och budget. I mål och budget formuleras den standard utifrån hur kommunfullmäktige vill styra verksamheten. Mål och budget bryts sedan ner i verksamhetsplaner som bryts ner i arbetsplaner, se även bilaga 3. I verksamhetsplanen framgår att det är av avgörande betydelse att enhetens arbetsplan tas fram i samverkan och dialog med resultat-/kostnadsenhetens medarbetare. I socialnämndens verksamhetsplan för 2009 kan vi läsa "Dokumentet blir levande bara om medarbetarna känner delaktighet och engagemang!".

### ***Budget***

I kommunens dokument mål och budget fastställs socialnämndens budget. I socialnämndens

verksamhetsplan bryts mål och budget ned ytterligare, därefter bryts den i sin tur ned i arbetsplanen. Att ta fram kommunens mål och budget är en årlig process. Liselott, socialnämndens ordförande, beskriver det som att man befinner sig samtidigt i tre verksamhetsår. Samtidigt som de behandlar bokslut från 2008 är de mitt uppe i 2009 och arbetar med att nå de mål satts, samtidigt som de funderar över vad de ska göra inför 2010. Kommunens övergripande budgetmål är budget i balans. Inom äldreomsorgen har de inför 2008 infört en beställare- och utförareorganisation. Vilket innebär att äldreomsorgen får betalt utifrån en internprislista utifrån det bedömda vårdbehovet, detta för att fördela resurserna mer rättvist. Intäkterna skapar den ekonomiska ram resultatenheten har att förbruka. Det framgår inte helt hur själva budgeten tas fram. Generellt kan sägas att det verkar vara ett stort mått av delaktighet när det gäller framtagande av allt ifrån arbetsplaner, verksamhetsplaner till kommunens mål och budget. Däremot så verkar det som budgeten fastställs på högsta nivå för att sedan brytas ner i mindre delar. När det gäller äldreomsorgen och i synnerhet Rosengården så består deras ekonomiska ram av de internpriser som fastställs av nämnden, vilket beställarchefen ansvarar för att ta fram.

Rosengården deltog som en av de första resultatenheterna i det resultatbaserade systemet 2008 vilket bl.a. innebär att budget måste vara i balans. Budget i balans beskrivs som ett av huvudmålen desto längre ner i organisationen vi kommer. Helen, undersköterska och gruppchef, beskriver det som att det är pengarna som avgör hur det ska styras. Karin som arbetar som vårdbiträde beskriver det som att Rosengården har en egen budget, vilket betyder att man får en egen peng som det gäller att rätta sig efter. Vi kanske har snålat lite nu eftersom vi nådde vårt mål och fick ett litet överskott 2008. Att sjukskrivningstalen påverkar ekonomin genom ökade vikariekostnader är alla medvetna om. Däremot känner inte alla att det är möjligt att påverka målen. Maria, Helen och Karin på Rosengården nämner att de haft en dålig start 2009 med mycket sjukskrivningar p.g.a. en maginfluensa. Maria är fortfarande positiv och tror att de kommer ha möjlighet att nå målen i år. Karin och Helen nämner att de ibland måste "gå lite kort" som innebär att de framförallt mellan skiften inte har något överlapp, vilket är ett sätt att spara på vikariekostnaden. Karin ser det som en fara framåt i tiden. Det är inte någon annan som nämner de eventuella långsiktiga problemen med tigha scheman och att de på Rosengården går kort emellanåt. Sjuktalen minskade med 18 procent under 2008. De ekonomiska målen följs upp en gång i månaden inom socialförvaltningen. De har något som de kallar "heta stolen" där respektive chef får stå till svars för bland annat månadens resultat. På dessa möten deltar förutom berörd chef, socialförvaltningschefen och den administrativa chefen. Siv, administrativa chefen, berättade att man under dessa möten skapar en prognos.

Else-Maj som arbetar som personaladministratör nämner endast dokumentet mål och budget övergripande på frågan om vilken styrning som finns. Marina som arbetar som biståndsbedömare nämner inte budget alls utan fokuserar endast på socialtjänstlagen och vad individen har rätt till utifrån lagstiftning.

### ***Finansiell styrning***

Några direkt finansiella nyckeltal kan vi inte hitta utan det är mer av ekonomisk karaktär. I kommunens mål och budget går det att finna ett antal ekonomiska nyckeltal som t.ex. personalkostnad per totala kostnader, verksamhetens bruttokostnad per invånare och verksamhetens nettokostnad per invånare. Dessa ekonomiska mätetal är inget som vi påträffat i vare sig verksamhetsplan eller arbetsplan. Budget i balans är ett ekonomiskt mål som följs upp, rapporteras och informeras om i organisationen på samtliga nivåer. Karin vårdbiträde på

Rosengården har tillsammans med en medarbetare ett ansvarsområde att köpa hem varor. De har ingen budget när de köper in varor utan det är numera gruppchefen som följer upp det.

### ***Icke finansiell styrning***

I kommunens dokument mål och budget framgår att det inte bara finns budgetmål och finansiella mål utan också andra typer av kommungemensamma mål som handlar om ökad kvalitet. Det första av kommunens två gemensamma kännetecken är "Människan före systemet" vilket innebär att invånarna ska stå i centrum. Det andra kännetecknet är "Kvalitet och Effektivitet" som innebär att verksamheten ska bedrivas med ett systematiskt kvalitetsarbete och kontinuerlig utveckling. Effektivitet betyder att kommunen ska ge bästa möjliga service till lägsta möjliga kostnad. Ett specifikt mål som framgår att kommunfullmäktige tagit är att "alla som har kontakt med socialnämnden ska mötas av kunnig, vänlig och respektfull personal". Detta mål finns både i socialnämndens verksamhetsplan och i Rosengårdens arbetsplan.

Respondenterna är övervägande överens om att målen idag är bättre än tidigare. Liselott, socialnämndens ordförande, och Kerstin, socialförvaltningschefen, nämner specifikt att de tycker att målen är mer konkreta och uppföljningsbara idag mot tidigare. Maria Rosengårdens chef tycker det är bra att de fått in fler kvalitetsfrågor som t.ex. hur boende upplever det och vilket bemötande de får av personalen.

Som svar på frågan vad som kommuniceras ut som viktigast svarar Kerstin att det är "människan före systemet" och att det är något som dagligen tas upp och tanken är att det ska styra oss hur vi ska tänka. Maria svarar på samma fråga att de på Rosengården pratar om boende i fokus. Maria berättar att när hon började på Rosengården var det mycket nedgången och mycket klagomål och konflikter i personalgruppen. Nu försöker de fokusera på: Varför har vi ett arbete? Är det vi diskuterar relevant för de boende? Vad är vi här för? Helen gruppchef på Rosengården beskriver det som att "bemötande är A och O" vilket också Karin vårdbiträde på Rosengården understryker.

### ***Hybrid-mätning***

Vi har tidigare beskrivit kommunens finansiella och icke finansiella styrning och vi har då konstaterat att de använder sig av både och. Deras styrkort för denna hybridmätning är kommunfullmäktiges mål och budgetdokument som sedan bryts ner i verksamhetsplan och arbetsplaner. Det flesta av respondenterna kan inte i huvudet komma ihåg alla målen. Kerstin, socialförvaltningens chef, säger att hon generellt inte tycker att det är bra med för många mål men att eftersom dessa mål tagits fram av verksamheten som viktiga mål så har hon tyckt att de är viktiga. På frågan hur följs ditt ansvarsområde upp svarar Kerstin att det är via verksamhetsplanen och att det är mycket arbete. I förbigående nämner Helen gruppchef på Rosengården att det är svårt att hålla målen i huvudet och nämner arbetsplanen som ett "helt kompendium" men poängterar det positiva med att samtliga medarbetare deltar i framtagandet av arbetsplanen. Siv tycker också att de haft många mål och att verksamhetsplanen är lite för omfattande, men säger samtidigt att det nog varit nödvändigt då de tidigare kämpat med stora underskott och att politikerna då krävt mer detaljer. Det kommer att tas fram en förenklat styrkort som ska användas som en månatlig uppföljning av målen inom socialförvaltningen. Ilija, kommunstyrelsens ordförande, berättar att de arbetat med att öka tydligheten i målen inför 2009, målen ska vara direkt uppföljningsbara. Detta bekräftas av de flesta respondenterna att målen är i största utsträckning mätbara idag vilket uppfattas mycket positivt.

## 4.4 Belöning och kompensation

I de olika styrdokumenterna finner vi få exempel på hur styrning med belöningar och kompensation ska fungera, även om det finns tangerande formuleringar som t.ex. målet att kommunen ska vara en attraktiv arbetsplats, samt att man vill sätta människan före systemet. Tydligast av de konkreta sätten att arbeta med belöningar märks den resultatbaserade styrmodellen, som är ny för 2008. I och med den går en tredjedel av eventuellt ekonomiskt överskott tillbaka till verksamheten, och en tredjedel som bonus till personalen. Allt detta förutsatt att resultatet också nått upp till en viss nivå på de uppsatta kvalitetsmålen. Kommunstyrelsens ordförande, Ilija, berättar att det mer handlar om att man ska se kvalitativa förbättringar inom resultatet. I vår undersökning gäller detta endast Rosengården som under 2008 underskridit budget med 750 000 kr., vilket innebär att 250 000 kr. går tillbaka till personalen. Förutom detta finns det inga skrivna mål som skall förankras i verksamheten.

Såväl socialnämndens ordförande, socialförvaltningschefen och den administrativa chefen nämner först av allt det nya, resultatbaserade systemet som belöningssystem. Utöver det vill de båda första trycka på att det utses årets medarbetare, samt att chefer uppmärksammas när de gjort något bra, t.ex. fått bra resultat i personalenkäten. Det finns en samsyn hos ledningen att det är en viktig belöning för medarbetare och lägre chefer att bli sedda. Det uttrycks en stor förståelse för detta, samt känslan av att ha gjort ett bra arbete. Det är också tydligt att ledningen inte anser att det finns andra system för belöning än det resultatbaserade och olika sätt att uppmärksamma, berömma och synliggöra bra utfört arbete. Även på lägre nivå, så tycker gruppchefen Helen att bland de viktigaste uppgifterna hon har som ledare är att se vad medarbetarna gör, och berömma detta.

På Rosengården nämns också det resultatbaserade systemet först av allt när belöningssystem kommer på tal. Så är det på alla nivåer. Sedan tas lönesättningssystemet upp, också på samtliga nivåer. Däremot vill ingen koppla ihop återkoppling, beröm; ”att bli sedd” med belöning. Vårdbiträdet Karin kommer dock direkt in på beröm när vi talar om medarbetar- och lönesamtal. För henne har det varit stort att bli sedd och få ha samtal med någon som faktiskt sett vad hon gjort. ”Så mycket beröm har jag aldrig fått”, säger Karin. Ändå vill hon inte se beröm som en belöning. För biståndsbedömaren Marina är det annorlunda. Hon påverkas inte av den resultatbaserade modellen, utan nämner först lönen och sedan olika typer av positiv återkoppling, från sin chef, medarbetare, anhöriga och brukare. För henne är det viktigaste att känna att hon gjort ett bra arbete, speciellt som lönen inte är speciellt hög.

När det gäller lön och lönesättning, arbetar kommunen på alla nivåer med individuell lönesättning. Man arbetar också med olika mallar, dock inte samma på olika nivåer och enheter. Processen verkar dock vara densamma. Varje chef har samtal med medarbetarna under sig eller närmaste lägre chef. Medarbetaren/den lägre chefen får på ett eller annat sätt betygsätta eller ranka sig själv gällande olika kriterier. Detta diskuteras sedan på ett utvecklingssamtal där dessa rankningar och kriterier går igenom. När det sedan kommer till lönesamtal har den chef som håller i samtalet, utifrån sina egna bedömningar och utvecklingssamtal, rankat medarbetaren/den lägre chefen utifrån samma kriterier. På Rosengården arbetar man utifrån kravmärkt yrkesroll som är ett samarbetsprojekt mellan sex kommuner i Stockholms län. Här har projektet tagit fram ett stort antal kriterier som exempelvis ett vårdbiträde ska uppfylla för att göra ett bra arbete. Rosengården har gjort ett urval från dessa kriterier, och använder dem i samtalsmallen. Det är utifrån dessa kriterier, och hur väl de uppfylls, som medarbetaren och chefen sedan gör sina bedömningar och har sina diskussioner, enligt modellen ovan. Medarbetarna får sedan poäng efter hur väl kriterierna uppfylls, vilket utmynnar i en total poängsumma för varje individ, samt en total poängsumma för hela

enheten. Den enskilda medarbetaren erhåller motsvarande del av enhetens pott för löneförhöjningar. I övriga verksamheter och på andra nivåer används inte kravmärkt yrkesroll. Det finns inte heller nödvändigtvis en poängsumma, men principen är densamma.

Utifrån dessa mallar sätts inte bara lönen, man skapar också individuella utvecklingsplaner utifrån dem. På vårdbiträdesnivå ses mallarna som komplicerade, och eventuellt även på gruppchefsnivå. Samtliga chefer ovanför denna nivå är mycket nöjda med att använda mallar på det här sättet. Även biståndsbedömaren Marina tycker mallarna är bra. ”Detta är mer effektivt och det är mer synligt och mer konkret så att det hjälper en själv”, säger hon. När det gäller utvecklingsplaner, så har alla en sådan på medarbetarnivå. Cheferna har dock ingen individuell, utan ser arbetet med de dokument (verksamhetsplan, arbetsplan, budget) som de har ansvar för som utvecklingsplan. Enligt medarbetarna på Rosengården finns ingen avsatt tid att arbeta med sin utvecklingsplan. Utvecklingen handlar snarare om att förbättra en del personliga egenskaper. Vårdbiträdet Karin har i uppgift att lära sig hantera dator och bli mindre kontrollerande. Det finns ingen avsatt tid för detta. Enhetschefen, Maria, säger att det i arbetet med ”kravmärkt yrkesroll” kommit fram en del brister, bl.a. om hur väl medarbetarna är orienterade i kommunens styrdokument, och att dessa brister ska åtgärdas genom en utbildningsinsats 2010. Hon säger också att medarbetarna är dåliga på att begära kompetensutveckling, utan man behöver tala om för dem vad de behöver. Biståndsbedömaren, Marina, tycker inte att det är några problem med utvecklingsplanen och den kompetensutveckling som skall genomföras enligt den. Det var svårt i början, men hon har lärt sig prioritera och avsätta tid för det inom ramen för arbetet.

Vad gäller återkoppling och dess relation till uppsatta mål, upplever alla på chefsnivå att denna är god. De högre cheferna, socialförvaltningschef och administrativ chef, arbetar nära varandra. De träffar och diskuterar ofta med socialnämndens ordförande. Dessutom har de varje månad ”heta stolen” med närmast underordnade chefer. Detta gör att Rosengårdens enhetschef känner att hon får ständig och relevant återkoppling. Här får hon rapportera om hur det går med målen och får konkret återkoppling på om något borde vara bättre. Administrativa chefen, Siv, understryker att detta är ett bra sätt att ge återkoppling, framför allt om ekonomi. Här får cheferna försvara sitt arbete och stå upp för vad de gjort. Även Maria, enhetschefen, talar i positiva ordalag om att det finns en viss press i ”heta stolen”-momentet. Siv säger dock att det är tufft arbete, då det saknas en äldreomsorgschef, vilket gör att socialförvaltningschefen och administrativa chefen måste ha ”heta stolen” med alla enhetschefer, vilket innebär ett stort antal varje månad.

På medarbetarnivå är svaren annorlunda. Återkopplingen känns mer allmän och inte konkret, säger biståndsbedömaren Marina. På Rosengården säger gruppchefen Helen att de får bra återkoppling på ledningsgruppträffarna som de har med enhetschefen varje vecka. Där kan de diskutera med varandra och få stöd. Det enda konkreta mål hon nämner är gott bemötande. Är det någon som brister i det, är det allvarligt och ska tas upp direkt. Vårdbiträdet Karin tycker mest att det handlar om beröm, inget konkret som är kopplat till mål. Hon vill ha mer negativ återkoppling och tar också specifikt upp dåligt bemötande som något som måste tas om hand direkt.

Det resultatbaserade systemet tas upp som en viktig anledning till att de på alla nivåer på Rosengården tänker mer ekonomiskt. Enhetschefen säger sig ha märkt det, och Karin, vårdbiträdet, säger själv att de försöker snåla, t.ex. bara använda så många tvättlappar som behövs vid omvårdnad, när de förut kanske slösade. När vi talade om det hela, hade alla klart för sig vilka ekonomiska mål som skulle uppnås för att det skulle bli tal om bonus. Däremot visste vare sig gruppchefen eller vårdbiträdet vilka övriga mål som skulle behöva uppnås.

## 4.5 Administrativ styrning

### *Ledningsstruktur*

Nynäshamns kommuns ledningsstruktur består av två politiska nivåer, kommunfullmäktige och de olika nämnderna, i denna studie representerad av socialnämnden. Därefter kommer tjänstemannanivån bestående av socialförvaltningens ledning, socialförvaltningschef, och socialförvaltningens administrativa chef. Därefter kommer verksamhetscheferna, här representerad av verksamhetschefen för beställarorganisationen. Verksamhetschef för utförarorganisationen saknas i nuläget. Under denna nivå finns enheterna som är organiserade utefter enhetschefernas önskemål. Den enhet som här studeras, Rosengården, har en enhetschef och nio gruppchefer.

Det finns en tydlig vertikal mötesordning. Förvaltningsledningen har dels ledningsgruppsmöten med enhets- och verksamhetscheferna, dels har de möten kallade "heta stolen" där enhets- och verksamhetscheferna månatligen får återrapportera måluppfyllelse och försvara sin verksamhet. På Rosengården har de en ledningsgrupp där enhetschefen träffar gruppcheferna. Dessutom finns arbetsplatsträffar på både Rosengården och inom beställarverksamheten, där enhets- respektive verksamhetschef tar upp viktiga frågor.

Socialnämndens delegationsordning klargör tydligt vem som får fatta interna beslut rörande t.ex. personalärenden, ekonomisk förvaltning och upphandlingar. Här klargörs också vem som får fatta myndighetsbeslut enligt lagstiftningen gentemot kommunens innevånare. Samtliga beslut som delegaterna (de som fått rätten att fatta beslut) fattar skall sedan anmälas till socialnämnden. Delegationsordningen beskrivs mer ingående i bilaga 3.

Det sägs inte så mycket om formell rätt till beslutsfattande i intervjuerna. Inger, som är verksamhetschef för beställarorganisationen, säger att beställar- och utförarorganisationen är ny i Nynäshamn och ses som ett välkommet inslag. Hon berättar också att gruppchefen, som arbetar närmast biståndsbedömare, saknar delegation att fatta myndighetsbeslut. Därför är Inger deras närmaste chef med delegation att fatta dessa beslut. Då Inger har många andra uppgifter, har hon därför bestämt sig att anställa en myndighetschef som har delegation att fatta dessa beslut.

### *Organisationsstruktur*

I verksamhetsplanen för socialförvaltningen går det att se hur de valt att organisera verksamheten. Under förvaltningschefen har de valt att dela in organisationen i fyra olika områden/funktioner som *äldreomsorg*, *funktionsnedsatta*, *individ- och familjeomsorg* och *beställar/myndighet*. Till detta finns det en *administrativ stödenhet* knuten som bland annat innehåller ekonomi och personalfunktioner. Ovanför socialförvaltningen finns socialnämnden som i sin tur rapporterar till kommunfullmäktige. I kommunstyrelseförvaltningen som rapporterar till kommunstyrelsen som i sin tur ligger under kommunfullmäktige finns det en del kammungemensamma funktioner som t.ex. växel, reception och IT. Utöver det finns det en stödfunktion som strategiskt arbetar med arbetsgivarpolitik, personal/chefsförsörjning, förhandlingsverksamhet, avtal och arbetsrätt m.m.

Ilija, kommunstyrelsens ordförande, beskriver organisationen som komplex och att det därför tar lång tid att åtgärda avvikelser. Han beskriver också att kommunal verksamhet hela tiden går på full fart utan påverkan av vikande efterfrågan från lågkonjunktur ska de leverera sju dagar i veckan, 24 timmar om dygnet. Detta innebär att avvikelser och reparationer måste ske när maskineriet går med full fart. Ilija är däremot tydlig med att om inget annat hjälper för att korrigera avvikelser så tvekar de inte att göra organisatoriska eller personella förändringar.

Ilja berättar ytterligare att kommunen är mitt uppe i en organisationsförändring som innebär att de ska samla ekonomi och personalfunktionen i kommunstyrelseförvaltningen. De vill med detta få en bättre analys och därmed förbättrat underlag för beslut. Else-Maj, personaladministratör, uttrycker en viss oro över hur hennes roll kommer se ut i den nya organisationen och hur relationen med socialförvaltningen kommer att se ut i framtiden.

Ilja understryker att de positiva förväntningar som nu finns på socialförvaltningen kan kopplas till den nya ledningen i socialförvaltningen. Kerstin, socialförvaltningschef, har arbetat i drygt ett år. Hon har omorganiserat och skapat en beställar- och utförarorganisation. Inger, chef på beställarenheten, beskriver att beställarenheten föreslår internpriser som socialnämnden beslutar för att därefter en biståndsbedömare bedömer vårdbehovet som ligger till grund för hur mycket utförarsidan får betalt. Kerstin beskriver att denna organisation är viktig för den nya resultatbaserade styrmodell som införts bland annat på äldreboendet Rosengården.

Maria, chef för Rosengården, har också varit med om att utforma en ny organisation. I Rosengårdens arbetsplan för 2009 går det att läsa att Rosengården har genomfört en omorganisation som nu innebär en enhetschef och nio gruppchefer vilket tros ha lett till totalt minskade kostnader. Det nära ledarskapet ute i verksamheterna tros leda till ökad trygghet och trivsel och därmed också minskad sjukfrånvaro. Helen, gruppchef på Rosengården, nämner att denna organisation med nära ledarskap är ett förslag från personalen. Karin som arbetar med omvårdnad på Rosengården beskriver det som en förmån att ha fått en gruppchef vilket som hon beskriver det ”synliggör oss vårdbiträden”.

### ***Riktlinjer och tillvägagångssätt***

Arbetsplanen är det dokument som skall fungera som praktisk handledning för beslut och handlande ute i verksamheterna. Utöver detta finns en intern överenskommelse och en intern kontrollplan. Den interna överenskommelsen gäller mellan varje enhet inom utförarorganisationen och beställarenheten. Denna överenskommelse anger riktlinjer för hur enheten ska sköta sin verksamhet. Den interna kontrollplanen specificerar vilka rutiner som skall finnas övergripande inom socialförvaltningen, men även på enhetsnivå. Den anger också vilka som har ansvaret för att följa upp och kontrollera rutinerna.

Arbetsplanen är det praktiskt sett viktigaste dokumentet. Det tas fram av samtliga berörda chefer och medarbetare tillsammans, och används sedan som överenskommelse mellan arbetsplanens ansvariga chef och överordnad chef. De mål som finns i arbetsplanen skall chefen arbeta för att uppfylla, och om så inte görs, kunna förklara varför. Arbetsplanen bygger på verksamhetsplanen och innehåller visioner och kännetecken, samt nedbrutna mål för den verksamhet eller enhet som berörs. Den bygger också på de riktlinjer och rutiner som anges i den interna överenskommelsen och den interna kontrollplanen.

Vi har studerat Rosengårdens arbetsplan. Det är Maria, enhetschefen, som är ansvarig för att den upprättas och sedan följs. Hon är ansvarig inför socialförvaltningschefen Kerstin. Rosengården har tagit visioner och kännetecken från verksamhetsplanen och tillsammans med medarbetarna skapat egna formuleringar som ska förklara vad dessa visioner och kännetecken innebär och betyder för dem själva på Rosengården. De har också brutit ner verksamhetsplanens mål till egna, kortsiktiga mål som skall uppnås på Rosengården. Det rör sig om ett tjugotal mål.

I den interna kontrollplanen specificeras ett antal rutiner och kontrollinstrument som ska finnas på enhetsnivå. Det verkar också som alla dessa rutiner antingen existerar eller är under utarbetande, då såväl medarbetare som chefer anger att så är fallet. Dock varierar svaren en

del om vad som finns och inte finns. Till exempel säger enhetschefen Maria att det är en stor brist att det inte finns någon introduktionsplan, medan vårdbiträdet Karin säger att det finns en introduktionspärm som de arbetat fram tillsammans. Gruppchefen Helen, säger att den finns, men inte är ”up to date”, och anger att enhetschefen och hennes assistent arbetar på den. I den SWOT-analys som finns i Rosengårdens arbetsplan, anges såväl kommunikation som dokumentation som en svaghet.

Vårdbiträdet Karin säger att det finns en pärm för social dokumentation, där de skriver in allt som berör en enskild boende, vilket är nytt. Detta är något som gör det lättare att fatta rätt beslut under arbetets gång. Dock finns det en brist i dokumentationen när det gäller medicinering. Karin säger också att det samtidigt blivit en brist i kommunikationen även inom enheten, då skiftbytena numera sker utan överlappning. Det finns ingen tid för överlämning. Karin är också kritisk till det nya schemaläggningssystemet ”nya tider” som ska garantera att alla medarbetare ska kunna nå upp till det arbetstidsmått de önskar. Nackdelen, enligt Karin, är att det då blir för många som önskar heltid, vilket i sin tur leder till att de flesta bara schemaläggs till ca 75 procent. Övrig tid upp till 100 procent kallas flyttid och skall arbetas ihop när vakanser uppkommer. Denna tid kan omvårdnadspersonalen behöva arbeta ihop på andra avdelningar än den de normalt sett arbetar på. För Karin innebär det en extra stress, då hon inte vill arbeta på någon annan avdelning. Gruppchefen Helen ger delvis en annan bild, då hon påpekar att många tycker att det är utvecklande att testa på att arbeta på andra avdelningar.

Verksamhetsplanen anger också att det ska finnas individuella utvecklingsplaner för samtliga. Alla chefer som är ansvariga för någon typ av styrdokument anger alla att de inte har någon sådan plan, utan ser ”sitt” dokument som sin utvecklingsplan. På medarbetarnivå finns en utvecklingsplan för alla. Den tas fram i samband med utvecklings- och lönesamtal och går ut på att medarbetare och chef kommer överens om vad medarbetaren behöver utveckla. För medarbetarna på Rosengården handlar det om saker de ska tänka mer på, och förbättra på arbetet. Det är oklart om det kommer att kunna avsättas tid till kompetensutveckling om så skulle behövas. Gruppchefen Helen säger: ”Om det krävs att avsätta tid så handlar det om pengar och då gäller det att inventera om kunskapen finns i huset, men krävs det så hoppas jag att möjligheten finns.” På beställarenheten anger verksamhetschefen Inger att det avsätts tid för utvecklingsplanen, och Marina, biståndshandläggare, säger också att så är fallet, även om det för henne handlar om att i sådana fall omprioritera sin tid. De olika dokumenten beskrivs närmare i bilaga 3.



## 5. Analys av styrning i Nynäshamns kommun

I detta kapitel kommer vi att ägna oss åt att analysera det empiriska materialet utifrån den teoretiska modell vi valt. Analysen följer samma struktur som tidigare kapitel gjort, vilket innebär att vi analyserar det insamlade materialet ur ett perspektiv i taget.

### 5.1 Kulturell styrning

#### *Sammanhållna grupper*

En av grundproblematiken med förankringen av styrdokument på olika nivåer, är att det är en sammanhållen grupp som ska skapa dokumentet (politikerna), en som skall implementera det (förvaltningsledningen), och en som ska genomföra den (medarbetarna). Detta är naturligtvis en förenkling av problematiken, men med den som grundmodell kan vi göra en del analyser. Till att börja med ska det sägas att det inte är vare sig möjligt eller önskvärt att se varje grupp som homogen. DiMaggio och Powell (1983) talar om att yrkesgrupper kan bli likriktade, då medlemmarna har snarlik utbildningsbakgrund, upplever liknande kravbilder, vilket leder till en gemensam yrkesidentitet. Detta leder i sin tur till att grupperna har liknande värderingar och tolkar symboler på liknande sätt.

De analyser vi kunnat göra utifrån DiMaggio och Powells (1983) idéer har inte kunnat kopplas så tydligt till t.ex. utbildningsbakgrund, utan snarare till det faktum att de som arbetar dagligen med ”sina” styrdokument känner stort ansvar för dessa. Vi anser att det går att se att de genom detta känner en stor samhörighet, yrkesidentiskt, med andra som har som primär uppgift att arbeta med och genomföra innehållet i dokumenten. På chefsnivåerna finner vi alltså en stark samsyn att styrdokumentet som helhet är de viktigaste målen.

Skillnaderna finner vi när vi kommer ut i verksamheten. Vårdbiträdet Karin är inte speciellt intresserad av att prata om mål, utan pratar helst om det dagliga arbetet och det som berör henne närmast. Hon tar hela tiden upp god omvårdnad, hur viktigt det är att se de boende och ha tid för dem. Det ligger väl i linje med vad Ohlson et al. (2004) skriver. Visserligen studerar de lärare, men påvisar att den komplexa ”här-och-nu”-inriktade karaktären på ett arbete som handhar människor och där nya situationer uppstår hela tiden, gör det svårt att ta åt sig uppsatta mål som kommer utifrån. Anjou (2008) har studerat just äldreomsorg i kommunal regi och skriver att man ute på enheterna själva tenderar att identifiera vad som är kvalitet och hur man kan skapa en god verksamhet. Dessa studier visar hur svårt det är att bryta igenom i en verksamhet där personalen kanske drivs av en egen bild av vad som är god verksamhet, och dessutom är upptagen av den verksamheten i princip hela tiden de arbetar.

Gruppchefen Helen verkar känna sig mest nöjd med det jobb hon presterar som vårdbiträde. Det är hennes bakgrund, och gör det lättare för henne att relatera till vad som är bra. Hon är också bra på att ge kritik och beröm, just för att hon t.ex. vet vad som är bra bemötande och god omvårdnad. Däremot känner hon sig inte lika nöjd som chef, men tycker att hon får bra stöd uppifrån och från sina kollegor via ledningsgruppmöten varje vecka. Däremot finns det dåligt med tid att utöva ledarskapet, vilket gör att det Ohlson et al. (2004) tar upp även är giltigt för henne. Kanske blir det dagliga arbetet så komplext att det enda som hinns med är att ge kritik och beröm utifrån sin egen invanda bild, inte utifrån de uppsatta målen, trots att de tas upp på ledningsgruppen en gång i veckan.

Även biståndsbedömaren Marina har svårt att relatera till målen i styrdokumentet. Hon tycker att hennes utbildning och kunskapen om socialtjänstlagen är det som styr hennes arbete mest.

Här finner vi kanske det tydligaste exemplet där DiMaggio och Powells (1983) teori hjälper oss att förstå varför det kan vara svårt att få genomslag för ett styrdokuments specifika mål. Här har värderingar från utbildningen satt djupa spår. Samtidigt är frågan om det här är viktigt rent praktiskt. Målen i styrdokumentet grundar sig i det här fallet på socialtjänstlagen, vilket gör att medarbetaren i fråga bara "hoppat över" steget med det kommunala styrdokumentet. Det är dock viktigt i sådana här fall att ledningen har klart för sig att det inte nödvändigtvis är de själva som styr, trots att målen kanske blir uppfyllda.

### ***Symboler***

När socialnämndens ordförande säger att hon helst skulle vilja att varje medarbetare hade kommunfullmäktiges mål och budget "under huvudkudden", vill hon gärna se detta dokument även som en viktig symbol för verksamheten. Det är en vision, ännu så länge, och det bevisas tydligt när vi talar med medarbetare som har svårt att konkret relatera till de mål som finns i styrdokumentet. Bolman och Deal (2003) återger Cohen och March från 1974, där de visar att planer kan vara symboler, men oftast bara fungerar så utåt, trots att det finns potential att använda dem så även inåt. Som stöd för detta tar vårdbiträdet Karin upp de "vinster" som hennes enhet Rosengården gjort, men även de som kommunen i sin helhet gjort. Det förstnämnda har nått henne både internt och genom utomstående, medan det sistnämnda har nått henne genom tidningen. Båda har dock varit av starkt symboliskt värde för henne, då de visar att hon arbetar i en framgångsrik verksamhet. I ljuset av detta är det intressant att fundera på hur den ganska konkreta visionen "Sveriges bästa socialtjänst" kan användas som ett mål med stark symbolisk betydelse. Går det att stegvis visa, genom jämförelser med andra socialtjänster, att organisationen närmar sig det målet, borde det vara möjligt att utnyttja dess potential att fungera som stark symbol internt. Gärna också genom att konsekvent kommunicera en sådan utveckling till media, vilket gör det möjligt att få dubbel symbolisk effekt.

Om socialnämndens ordförandes vision om styrdokument som symboler ännu inte infriats, är det tydligt att cheferna själva fungerat mycket bra som symboler. Genom sitt sätt att vara och sitt sätt att agera. Framför allt är cheferna mycket mer synliga än tidigare. Vårdbiträdet Karin säger själv att det här med en synlig socialförvaltningschef är annorlunda. Vi kommer att knyta an till detta i avsnittet nedan om värderingar.

### ***Värderingar***

De värderingar som ska känneteckna kommunens verksamheter i allmänhet, och de som ska känneteckna socialförvaltningen, hittar vi i princip överallt i verksamheten. Bra bemötande upplevs viktigt av alla på Rosengården, medan "människan före systemet" tas upp av förvaltningsledningen och biståndsbedömaren. Det går definitivt att se Rosengårdens devis om "boende i fokus" som en variant på detta. Hur kommer då det sig?

Det är otydligt hur väl det är dokumenterat med kravprofiler för anställningar, och introduktionsplaner för nyanställda. Samtidigt verkar åtminstone chefsrekryteringen fungera bra, då samtliga intervjuade talar väl om sina chefer. Som parentes kan sägas att de gör det utan att vi över huvud taget frågat dem om vad de tycker om cheferna. När det gäller vårdbiträden till Rosengården arbetar man med kravmärkt yrkesroll. Här finns det kriterier för såväl kompetens som värderingar och personlighet. Används den på rätt sätt, är det ett bra stöd både för att rekrytera rätt personal, och skola in dem på ett meningsfullt sätt. Att det finns en introduktionsdag som är likadan för alla nyanställda är också ett bra sätt att förmedla värderingar, men det faktum att endast den högsta ledningen talar om den, indikerar att den inte gjort något större intryck. Men närmast förklaringen kommer vi nog när vi tar upp hur cheferna uppfattas.

Enligt Hatch och Cunliffe (2006) kan grundläggande kulturella antaganden omtolkas om symboler på ett kraftfullt sätt kan utmana dessa antaganden. Detta kan sedan leda till förändrade värderingar. Socialnämndens ordförande, Liselott, drog nytta av just detta när hon inledde en diskussion med verksamhetens chefer om det politiska ledarskapet. Här använde hon sig själv, sin personlighet och sitt engagemang som symbol för att utmana chefernas antagande om hur en politiker skulle vara. Helt uppenbart ledde det till en förändring av hur dessa chefer värderade sin politiska ledning. När vårdbiträdet Karin säger att de nu har en synlig socialförvaltningschef och att det är annorlunda, är det också ett tecken på att socialförvaltningschefen använt sig själv som symbol för att utmana antaganden och förändra värderingar.

Strukturen på förvaltningsledningens våningsplan, där mötesplatsen är central, symboliserar att den dagliga kommunikationen är viktig. Socialförvaltningschefens kontor, som är det minsta på våningsplanet, symboliserar prestigelöshet. När Bolman och Deal (2003) beskriver hur framgångsrika företagsledare arbetat med symboler, visar man att symbolerna använts konsekvent, systematiskt och personligt. Cheferna och den politiska ledningen använder sig själva som symboler, samtalar och diskuterar med medarbetare och lägre chefer och delar på det sättet med sig av sina värderingar på ett personligt plan. De visar det sedan praktiskt, genom att t.ex. envisas med att ha det minsta kontoret, hur viktigt det är med prestigelöshet. Det pekar också på konsekvens och systematik i handling. Vi tycker att det är tydligt att detta arbetssätt har gjort att de värderingar som, enligt kommunfullmäktiges mål och budget samt socialnämndens verksamhetsplan, ska känneteckna verksamheten, har fått starkt genomslag genom hela organisationen.

## 5.2 Planering

### *Planering på lång sikt*

Vår inriktning är att studera hur ett styrdokument får genomslag och genomsyrar hela organisationen, därmed har vi inte granskat de långsiktiga målen och visionernas genomslagskraft till det omgivande samhället. Under intervjun med Ilija, kommunstyrelsens ordförande, framkommer att han tycker de är lyckligt lottade som har en lokaltidning som kommer ut två gånger per vecka och att kommunfullmäktiges möten TV-sänds.

Vi kan finna visst stöd i organisationsteorin om den rationella modellen, såväl när det gäller den långsiktiga planeringens utformning som dess implementering. Utformningen startar den med högsta ledningens styrdokument mål och budget. I den kan vi bland annat ta del av planeringsförutsättningar som kan ses som en form av omvärldsanalys med hot, möjligheter, styrkor och svagheter (Hatch 2002, s. 131-137).

Vid implementeringen av den nya resultatbaserade styrmodellen kan vi se att mönstret mycket väl följer teorierna om den modernistiska rationella styrmodellen. Den utgår från ett internt problem med styrning, det som Liselott och Ilija uttrycker när de talar om att de behöver bättre underlag för att kunna styra och fatta beslut. Ledningen har tidigare haft problem med implementeringen av fattade beslut. För att överbygga dessa problem har de använt sig av de verktyg som kommunen besitter. En organisationsförändring har genomförts och de har infört en beställar- och utförarorganisation. Ledningen har också rekryterat en förvaltningschef med den värdegrund och kultur som man vill ska råda och som har kunskap om metoder och arbetssätt. Dessutom har de beslutat att införa ett bonussystem för att belöna personalgrupper som lyckats nå uppsatta mål (Hatch 2002, s. 136-139).

### ***Planering på kort sikt***

Mål och budgetdokumentet bryts ner i socialnämndens verksamhetsplan och där tillkommer de mål som socialnämnden vill tillföra. Verksamhetsplanen bryts i sin tur ner i arbetsplaner där ytterligare mål kan läggas till. Siv talar om en kedja som består av arbetsplanerna, budgetdokument och verksamhetsplanen. Nu håller socialförvaltningen på att arbeta fram ett balanserat styrkort som ska koppla ihop verksamhetsplanen med arbetsplanen, så att man kan se att målen kommer från fullmäktige och att de är nedbrutna i verksamhetsplanen som i sin tur är nedbruten i arbetsplanen. Avsikten är att man ska kunna se "den röda tråden". Detta är jämförbart med den illustration Hatch (2002, s. 148) gör när hon använder ordet "målkaskad" för att beskriva att processen startar högst upp i hierarkin och sedan faller som ett regn nedåt i organisationen tills den når botten.

Teorierna om uppdykande strategier har en koppling till att medarbetarna är delaktiga i att arbeta fram kvalitativa mål som är anpassade till den egna verksamheten. Det finns också i kommunens ledning en beredskap för idéer som kan dyka upp i och med den ekonomiska avsättning som görs för folkhälsomålen (Hatch 2002, s. 138-139).

## **5.3 Cybernetisk styrning**

### ***Budget***

Budget har definitivt funktionen av att bryta ner den strategiska planen i socialförvaltningen som Anthony och Govindarajan (2007, s. 380-383) beskriver det och åskådliggör de förpliktelser chefen har att uppnå för att fortlöpande se organisationens prestation och bas för att fortlöpande utvärdera organisationens resultat. En utvärdering och uppföljning sker en gång i månaden i något de kallar för "heta stolen" då respektive chef får stå till svars för månadens resultat vilket skapar en fortlöpande utvärdering av prestationen i socialförvaltningen. Cheferna inom socialförvaltningen känner ett klart ansvar och engagemang för budgeten vilket troligtvis beror på att de är involverade och att den kontinuerligt följs upp.

Medarbetarna på Rosengården både gruppchef Helen och vårdbiträdet Karin känner ett klart engagemang när det gäller budgeten. På Rosengården känner de att budgeten är möjlig att uppnå vilket är viktigt. Forskningen visar på att det är viktigt med deltagande och möjlighet att påverka budgeten för personalens motivation (Anthony & Govindarajan 2007, s. 391-393). Rosengården har ett klart och tydligt mål kring budget i balans. Maria som är chef för Rosengården informerar en gång i månaden på arbetsplatsträffarna hur de ligger till budgetmässigt och vilka faktorer som påverkat utfallet. Denna information påverkar som vi ser det personalen till att göra vad de kan för att nå målen, de känner sig delaktiga. Vi kan se att detta överensstämmer med Searfoss (1976) studie att överordnande som har en stark målinriktning och involverar sina medarbetare har en högre måluppfyllelse än andra. Rosengården nådde sitt mål budget i balans 2008. Samtliga våra respondenter tycker att de har möjlighet att påverka resultatet. Skulle detta kunna bero på att de nådde målet "budget i balans" 2008. Kanske de trots allt är så att personalen inte känner att de kan påverka? Samtliga respondenter på Rosengården nämner att de efter första kvartalet ligger dåligt till då de haft mycket sjukskrivningar på grund av att det gått en maginfluensa vilket lett till att de behövt ta in mycket vikarier. Att de drabbats av denna maginfluensa är inget de känner att de kan påverka. Maria som chef tror fortfarande på att de skulle kunna nå budget i balans. Karin visar nog en viss oro för framtiden vilket förutom sjukskrivningarna beror på en mer tätt schemaläggning än tidigare. Detta skulle kunna vara ett tecken på att de vidtar kortsiktiga åtgärder får att nå ett kortsiktigt mål vilket enligt forskningen är en risk om målen är för tuffa.

Vi kan se att i stabsfunktionerna finns inte samma engagemang för budgetmål. Else-Maj personaladministratör nämner endast det kommunövergripande dokumentet mål och budget och Marina som arbetar som biståndsbedömare nämner inte budget överhuvudtaget. För Marina är socialtjänstlagen helt i fokus. Hon är fokuserad på att brukaren vare sig ska få mindre eller mer än vad den har rätt till vilket skulle gå att tyda på att det finns ett visst kostnadstryck även på Marina då det verkar viktigt att inte ge för mycket. Detta skulle kunna leda till spänningar mellan funktioner/enheter om det är viktigare för vissa med budgetmål än för andra.

### ***Finansiell styrning***

Att använda sig av finansiell styrning för att skapa ett specifikt ansvar som Malmi och Brown (2008, s. 293) beskriver är inget som vi funnit att socialförvaltningen i Nynäshamns kommun använder sig av. Om vi skulle se budget i balans som ett finansiellt mål så känner samtliga chefer bland respondenterna ett ansvar för att uppfylla målet. Avdelningarna/enheterna har fått nedbrutna ansvar genom budgeten så där finns det en ekonomisk styrning i kommunen. Vi har sett en möjlighet att fördela ner ett specifikt ekonomiskt ansvar vilket nämligen skulle vara de inköp som görs på Rosengården. Det är utpekade ansvariga för inköpen men de har idag inget ekonomiskt ansvar nedbrutet. Här finns helt klart möjligheter för kommunen att bryta ner specifika ansvar som ligger utanför det rent organisatoriska ansvarsområdena för att skapa större delaktighet som i sin tur kan leda till ett större genomslag.

### ***Icke finansiell styrning***

Samtliga chefer som vi intervjuat har pratat mer om vikten av de kvalitativa målen mer än de finansiella. Trots detta upplever personalen budget i balans som det mest viktiga, att det i slutändan är budget som styr. Enligt Anthony och Govindarajan (2007, s. 461-462) är det viktigt att de på lägre nivåer förstår det finansiella genomslaget. Detta verkar ytterst svårt att åstadkomma i praktiken då ansvariga i och för sig lyckats så bra att de på lägre nivåer anser att det är budget i balans som slutligen styr verksamheten och då kanske inte genom de icke finansiella tal som finns uppsatta. Förståelsen av kopplingen mellan de finansiella och icke finansiella målen är svår att se att den finns på medarbetarnivå. Även Siv som är administrativ chef och ansvarig för ekonomin säger att det är viktigt med kvalitetsmålen men hon säger att budget i balans är det viktigaste men poängterar även att budget i balans går alltid att uppnå genom att inte göra något varför kvalitetsmålen är viktiga. I socialförvaltningen har de uppenbarligen förstått att de begränsningar som Malmi och Brown (2008, s. 293) talar om avseende att bara styra på finansiella mål. Däremot så ser det inte ut som man lyckats från ledningens sida att kommunicera ut vad de anser som viktigast vilket skulle kunna leda till ett kortsiktigt finansiellt mål går före ett mer långsiktigt kvalitativt mått vilket skulle kunna leda till kortsiktiga suboptimeringar.

### ***Hybrid-mätning***

Vi kan tydligt se att det styrsystem som socialförvaltningen använder har karaktären av hybridmätning då de har både finansiella och icke finansiella mätningar. Det kan däremot vara svårt att införa i en verksamhet. Enligt Anthony och Govindarajan (2007, s. 468) måste ett styrkort integreras i verksamheten både formellt och informellt. Formellt har socialförvaltningen definitivt lyckats med det medan frågan kvarstår hur det ser ut i den informella organisationen. Vi har fått veta att de kommer att försöka införa ett något förenklat styrkort för uppföljning vilket vi ser som ett tecken på att det system de har idag är för komplext för att få full genomslagskraft.

Vi kan se att de inom socialförvaltningen har svårt att nå ut och ge alla de mål som satts upp för verksamheten den uppmärksamhet och resurser som krävs. Vi tycker oss kunna se detta genom att de flesta har svårt att komma ihåg målen och att som t.ex. Helen som beskriver verksamhetsplanen som ett "helt kompendium". Maria tar upp något eller några av alla mål på varje arbetsplatsträff som är en gång i månaden eftersom det inte finns tid att ta upp samtliga. Detta innebär att eftersom budgeten diskuteras på samtliga träffar hamnar fokus på detta mål och de övriga får då inte den uppmärksamhet som krävs för att få full genomslagskraft. Där- emot har kommunen arbetat med att göra målen tydligare och mätbara vilket ökar möjligheten av styrning och måluppfyllelse enligt Anjou (2008, s. 359). Catasús et al. (2007) har genom sina studier kommit fram till att ordspråket "what's get measured get's done" inte stämmer utan det krävs en variabel till nämligen mobilisera vilket betyder att det som mäts kräver upp- märksamhet och resurser för att skapa handling vilket skapat att budget i balans är det mål som fått störst genomslagskraft.

## 5.4 Belöning och kompensation

I styrdokumenterna sägs förhållandevis lite konkret om hur ett belöningsystem ska fungera. Det finns allmänna uttryck som t.ex. människan före systemet, samt visionen om att kom- munen ska vara en attraktiv arbetsplats. I dessa kan tolkas in många av de värderingar som ligger till grund för arbetet med att se och uppmärksamma medarbetare och chefer.

Samtliga chefer talar just om vikten av att se medarbetarna och de lägre cheferna. Social- förvaltningen utser årets medarbetare och försöker uppmärksamma de som gjort ett bra arbete. Detta tankesätt genomsyrar verksamheten hela vägen. Samtliga chefer nämner detta, och alla ute i verksamheterna känner sig sedda och tycker de får beröm när de gjort något bra. Enligt Lindmark och Önnevik (2005, s. 161) ska ett belöningsystem bygga upp medarbetarnas självförtroende och självinsikt med hjälp av bl.a. beröm, konstruktiv återkoppling på prestationer. Även Johanson och Skoog (2007, s. 94-95; s. 115-116) visar att chefens förmåga att se och stödja medarbetaren i det dagliga arbetet är en viktig bakomliggande faktor för högre prestation.

Utifrån detta kan vi se en positiv röd tråd; det finns en mentalitet av närhet och positiv åter- koppling som enligt Johanson och Skoog kan leda till högre prestation. Även Lindmark och Önnevik hävdar detsamma, men trycker också på konstruktiv återkoppling, vilket innebär något mer konkret. Läger vi ihop målsättningsteorin och självuppfyllelseteorin från Bonner och Sprinkles artikel (2002), som vi gjorde i teoriavsnittet, ser vi att tydliga mål tillsammans med återkoppling och positiv förstärkning (belöningar) leder till ökad intensitet i arbets- insatsen, tydligare inriktning av densamma och därmed till bättre måluppfyllelse. Detta märks hos cheferna som upplever en tydlig koppling mellan mål och den återkoppling de får. Däremot tycker de som arbetar ute i verksamheterna att återkopplingen och det beröm de får är ganska allmänt hållen. Detta kan göra att chefernas prestation styrs mot både ökad inten- sitet och tydligare inriktning mot målen, medan medarbetarna troligen begränsas till att höja intensiteten i prestationerna. Detta torde ge en allmän prestationshöjande effekt, vilket också leder till bättre måluppfyllelse, även hos medarbetarna. Men om återkopplingen också tydlig- gjorde och förstärkte vilka mål som gällde, vore det också möjligt att bättre styra arbets- insatsens intensitet mot de målen.

När det gäller ekonomiska incitament finns två delar i systemet. Det viktigaste är löne- sättningsystemet. Tanken med lönesamtalsmallen och kriterierna, utifrån vår tolkning, är att de ska användas för att år från år se hur en medarbetare/lägre chef förbättrar sig utifrån de

uppsatta kriterierna. Detta används dels för att upprätta en utvecklingsplan, men är framför allt tänkt att kopplas till lönehöjningarna. Syns en individuell förbättring i många kriterier, ska medarbetaren uppleva en större löneförhöjning. Systemet har använts kort tid, så det går inte för oss att säga hur det fungerat. Teoretiskt sett borde det vara ett bra system. Lindmark och Önnevik (2005) anser att en sådan här mall är viktig, för att medarbetaren ska värderas på rätt sätt, och för att det ska vara tydligt vad som ligger till grund för värderingen. Är mallen tydlig, ger den också en bild av vilka mål det är som belönas, och i vilken utsträckning de belönas. Här är alltså även kopplingen till Bonner och Sprinkle (2002) med förväntansteorin, agentteorin och målsättningsteorin giltig. Dock måste mallen vara tydlig med sina målsättningar, vilket det delvis upplevs som den inte är, dels måste det märkas någon skillnad i belöningen, relaterat till målen, för att förväntans- och agentteorierna ska kunna appliceras. Här är det frågan om den skillnad i löneförhöjning som kan ges, är tillräckligt för att individerna ska märka någon skillnad.

Den andra delen av systemet som handlar om ekonomiska incitament är den resultatbaserade modellen som använts på Rosengården. Här har målsättningen upplevts som glasklar, vilket gör att målsättningsteorin är giltig. Dessutom har den summa som angivits i ”vinst” varit den totala summan 250 000 kr, vilket tydliggjort belöningens storlek, och därmed gjort den signifikant. Detta gör att vi även kan applicera förväntans- och agentteorierna på denna belöning. Det finns alltså anledning att anta att denna belöning ökar arbetsinsatsens intensitet, både vad gäller storlek och riktning. De svar vi har fått indikerar också detta; det finns ett större engagemang för att hålla nere kostnaderna.

Samtidigt ska vi ha klart för oss att belöningen nästan uteslutande relateras till målet ”budget i balans”. Kopplingen till kvalitetsmål är mycket lösare. Johanson och Skoog (2007, s. 31) betonar att om ett mål belönas, och inte ett annat, signaleras att det belönade målet är viktigare än det icke belönade. Om belöningen endast upplevs kopplad till ekonomiska mål, vilket syns vara fallet, finns risken att det upplevs som mer legitimt att rikta arbetsinsatsens intensitet mot dessa mål.

## 5.5 Administrativ styrning

### *Ledningsstruktur*

Socialnämnden och socialförvaltningen har en tydlig auktoritetshierarki. Den mötesordning som finns har en viktig funktion i att föra information åt båda håll och skapa en dubbelriktad kommunikation. Den fungerar även för att skapa kopplingar i sidled. Såväl ledningsgruppen på Rosengården som de olika arbetsplatsträffarna involverar gruppchefer, respektive medarbetare, vilket skapar dessa kopplingar i sidled (Hatch & Cunliffe 2006 s. 104).

Uppdelningen i en beställarsida och en utförarsida upplevs av beställarorganisationens chef som något uppskattat. Detta, tillsammans med det faktum att ingen ifrågasatt auktoritetshierarkin eller beslutsfattandet, gör det också möjligt att anta att ledningsstrukturen upplevs som tydlig. En av anledningarna torde vara delegationsordningens upplägg som är tydlig, vilket bl.a. indikeras av att beställarchefen Inger har haft lätt att identifiera vilka befogenheter som saknats för att den nuvarande gruppchefen ska kunna fungera som stöd för biståndsbedömarna.

Den tydliga ledningsstrukturen fungerar, tillsammans med organisationsstrukturen som analyseras nedan, som bas och verktyg för mycket av det som analyseras bl.a. i avsnitten om belöningar och kulturell styrning.

## ***Organisationsstruktur***

Vi kan nu se hur kommunen aktivt använder organisationsstrukturen för att påverka styrningen av verksamheten. Samlingen av ekonomi- och personalenheten är ett tydligt försök att förbättra analys och uppföljning inom kommunen vilket Hatch och Cunliffe (2006, s. 103) beskriver som arbetsdelning vilket är hur aktiviteter delas upp och fördelas mellan medarbetare. Det ger också en större möjlighet att fördela resurserna där de behövs bäst vid varje given tidpunkt. Om denna förändring kommer att generera de positiva effekter som är tänkt kan vi inte uttala oss om, då den ännu inte är satt i verket. Det verkar däremot inte som att de berörda ännu har köpt den nya organisationen varför genomslaget av de positiva förändringarna kan ta tid.

Den förändring som socialförvaltningen genomfört med beställar- och utförarorganisation kan också ses som en förändring av hur omgruppering används för att åstadkomma olika kontrollinstrument som Malmi och Brown (2008, s. 294) beskriver det. Denna förändring stödjer den nya resultatbaserade styrmodell som är införd. Utan denna uppdelning skulle det vara svårt att på ett rättvist sätt fördela resurserna mellan enheterna. Den organisatoriska strukturen är i detta fall en förutsättning för den styrmodell som valts.

Vi kan också se en annan organisatorisk förändring som de gjort på äldreboendet Rosengården som innebär att man slagit ihop hela boendet till ett verksamhetsområde. Detta har möjliggjort en omfördelning av resurserna så att behovet av nära ledarskap har infriats. Här kan vi se att det gett resultat. Vårdbiträderna blir idag sedda på ett annat sätt genom att den nya strukturen uppmuntrat vissa förhållanden i organisationen som Malmi och Brown (2008, s. 294) beskriver det.

## ***Riktlinjer och tillvägagångssätt***

Hierarkin skapar luckor och då måste det finnas mekanismer för samordning. Dessa utgörs i den praktiska verksamheten primärt av arbetsplaner. Framtagandet av planerna görs tillsammans med medarbetarna. Denna delaktighet borde innebära en större benägenhet för medarbetarna att följa det som gjorts upp i planen, vilket i sin tur bör öka planernas funktion att styra medarbetarnas beteende genom att alla känner ett större ansvar för planen, det som Malmi och Brown (2008, s. 294) kallar beteendestyrning. På Rosengården har verksamhetsplanens visioner och kännetecken nedtecknats i arbetsplanen åtföljda av egna förklarande formuleringar, som skall beskriva vad de har för funktion i just deras verksamhet. De nedbrutna målen anges kortfattat och koncist med en siffra samt korta direktiv för förändringsåtgärder som kommer att krävas. Om ett av syftena med delaktigheten är att möjliggöra beteendestyrning, krävs en koppling till ansvar, enligt Malmi och Brown (2008, s. 294). Det är oklart om det finns en sådan ansvarsfördelning kopplad till målen, men funktionen av att medarbetarna får vara med och formulera beskrivningar av verksamhetsplanens visioner och kännetecken, kan leda till en större känsla av ansvar att följa den delen av planen.

Den interna kontrollplanen ger ett gediget intryck och strukturerar tydligt upp vilka rutiner och kontrollinstrument som skall finnas inom respektive verksamhet. Detta verkar göra att samtliga chefer har en bra bild över vad som finns och vad som saknas. Dessutom verkar medarbetarna förhållandevis nöjda med de riktlinjer som finns och den dokumentation som görs. Den sociala dokumentationen gör det lättare att föra vidare information. Samtidigt är det svårare att göra det muntligen i dagsläget, då schemalaggningsen sällan medger överlappningar. Frågan är om förbättringen i social dokumentation gjort det möjligt att dra in på muntlig avlämning och därmed spara in arbetstid. Detta, tillsammans med det faktum att



projektet ”nya tider” upplevs förhållandevis varierande i olika personalgrupper, gör att det kan vara viktigt att analysera schemalägningsproblematiken ordentligt vid uppföljningar.

Det finns individuella utvecklingsplaner för alla. Syftet här är återigen beteendestyrning, genom att utvecklingsplanen har formen av handlingsplan som individen har ansvaret att fullfölja. På chefsnivå verkar det fungera väl att låta det styrdokument respektive chef har ansvar för fungera som individuell utvecklingsplan. Det är ingen tvekan om hur ansvaret ser ut, och handlandet koncentreras till att utveckla verksamheten planenligt. På medarbetarnivå är ansvaret också tydligt kopplat till individen men det finns en otydlig koppling mellan den individuella utvecklingsplanen och verksamhetens mål. Samtidigt finns det också tveksamheter runt om det egentligen finns tid att genomföra utvecklingsplanen. Frågan här är hur individens ansvarskänsla påverkas av att det inte verkar finnas avsatt tid att omsätta planen i handling.

## 6. Diskussion och slutsats

I diskussionen utnyttjar vi den möjlighet till integrerat perspektiv Malmi och Brown (2008) givit oss genom den modell som redovisats i början av teorikapitlet. Förra kapitlet ägnades åt att analysera vårt insamlade material utifrån varje perspektiv för sig, medan detta kapitel syftar till att hitta ett integrerat synsätt där vi kan belysa materialet från flera håll samtidigt. Vi vill med detta komma närmare en förståelse för vad det är som kan samverka för eller motverka att ett styrdokument får genomslag.

### 6.1 Diskussion ur ett integrerat perspektiv

Det är ganska slående att höra hur väl i princip samtliga chefer känner de dokument de arbetar med. Det finns också en samsyn när det gäller vad som är bra och vad som är mindre bra med dem. Tydligt är också att cheferna i allmänhet känner sig delaktiga i uppsättandet av mål, samtidigt som de bedöms som uppföljningsbara. Bara detta borde leda till att styrdokumentet slår igenom på dessa nivåer. Samtidigt är dokumentet också viktiga delar av deras yrkesansvar, de arbetar med dem dagligen, vilket än mer förstärker genomslaget.

På medarbetarnivå är det dock annorlunda. Här finns vaga uppfattningar om hur framför allt de kvalitativa målen ser ut, rent konkret. Samtidigt finns det en uppfattning om att man är delaktig i skapandet av arbetsplanen, som är det centrala dokumentet på denna nivå, vilket borde tala för god kunskap om målen. Men tiden som finns för att arbeta med dessa mål begränsas till ett par planeringsdagar och sedan arbetsplatsträffar en gång i månaden. Målen beskrivs också som många. Under ordinarie arbetstid är medarbetarna upptagna med den dagliga verksamheten, vilket kan göra att komplexiteten blir för stor för att det ska gå att återkoppla konkret mot de formulerade målen. Man hemfaller åt sin egen upplevelse av vad som räknas som bra kvalitet. Undantag går att finna när man talar om kännetecknen och värderingar, vilket diskuteras lite senare. Undantag är också målet budget i balans.

Budget i balans upplevs generellt som mycket viktigt på alla nivåer. På chefsnivå är förklaringen även här att det är ett viktigt ansvarsområde som man arbetar med dagligen, men också att detta mål är tydligt, uppföljningsbart och upplevs som möjligt att nå. Medarbetarna upplever att budgeten kommer upp på alla möten, vilket styrker uppfattningen att det är det viktigaste målet. Bara detta ökar risken för suboptimeringar. På samma gång gör den ekonomiska belöningen det också lättare att få genomslag för budgetmålet. Belöningen tolkas nästan enbart bero av det ekonomiska resultatet, vilket än mer ökar risken för kortsiktigt ekonomiskt tänkande till nackdel för t.ex. kvalitetsmål.

En annan anledning till den tydlighet som finns runt budgetmålen, och också en förutsättning för den resultatbaserade modellen som den ser ut idag, är beställar- och utförarorganisationen. Resultatenheterna tydliggörs, och det blir lättare att se var det finns brister och styrkor. Denna tydlighet i organisationen borde också kunna utnyttjas för att tydliggöra måluppfyllelse när det gäller kvalitetsmål. Förutom detta bildar organisationen en tydlig hierarkisk kedja som gör det lättare att överbygga eventuella kommunikationsglapp, vilket också görs. Det finns en närhet till närmaste chef, och man är mån om att kommunicera personligt. Det är en avgörande orsak till att grundläggande värderingar och kännetecknen som ”människan före systemet” och ”bra bemötande” får starkt genomslag i hela verksamheten. Cheferna uppträder som goda förebilder och symboler för dessa värderingar.

Just värderingar och kännetecken är det, förutom budgetmålet, vi tycker har fått mest genomslag från styrdokumentet, trots att arbetsplanerna är väl genomarbetade med konkreta mål och stor delaktighet från medarbetarna. De officiella målen har på många sätt större genomslagskraft än de operativa. Förutom förklaringar som diskuterats ovan, syns det att medarbetare känner sig sedda och får beröm när de utför ett bra arbete i allmänhet, vilket återkopplar till kännetecken och värderingar, snarare än mål. Kvar finns också frågan om delaktighet och framför allt upplevd delaktighet. I uppsatsens inledning hänvisas till Socialstyrelsens *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten* (2007), där det talas om konsensusförfaranden för att ta fram kvalitetsmål. Här samverkar medarbetare med andra intressenter för att ta fram mål för att mäta kvalitet. Kanske är det sådan grundläggande delaktighet som krävs, att man får vara med och konstruera målen, inte bara vara med och enas om vilka mål som ska användas.

Till det kommer känslan av att vara en del av en fungerande, framgångsrik helhet. Medarbetarna kan känna sig stolta när verksamheten och kommunen i sin helhet är framgångsrika ekonomiskt. Kan man även marknadsföra kvalitetsmässiga framgångar lika starkt, kan också förståelsen och genomslaget för dessa mål öka. Är det möjligt att visa att organisationen närmar sig målet ”Sveriges bästa socialtjänst”, år från år, och visa upp det även officiellt, ökar möjligheterna för detta.

Slutligen vill vi ta upp frågan om det samtidiga införandet av två olika organisationsförändringar på Rosengården. Det ena, det nära ledarskapet, har vi tagit upp tidigare i diskussionen, vilket är en förändring som önskats av medarbetarna själva. Denna närhet inverkar positivt på genomslagskraften så som vi beskrivit, men leder också i sig själv fram till att medarbetarna trivs bättre på sin arbetsplats och kan tänkas beskriva den i mer positiva ordalag. Den andra förändringen, projektet ”nya tider”, har emottagits blandat av medarbetarna. En del upplever den nya schemalagningen som mycket stressande, medan andra är nöjda med hur det fungerar. När en uppföljning görs av hur medarbetarna upplever sin arbetsplats och sin arbetsmiljö, torde det därför vara viktigt att försöka särskilja vilken av de två organisationsförändringarna som givit vilka effekter.

## 6.2 Slutsats

På chefsnivå är det tydligt att mål som är tydliga, uppföljningsbara och möjliga att uppnå, ökar engagemanget för dem. Detta engagemang stärks av delaktighet i uppsättandet av målen, samt möjligheten att påverka. Allt detta inverkar positivt på styrdokumentets genomslagskraft på samtliga chefsnivåer. Man skall heller inte glömma att en viktig del för att ett mål ska vara möjligt att nå för en chef, är att kunna kommunicera väl med sina medarbetare. Därför är även organisationens struktur och dess närhet till medarbetarna viktig också för chefen.

På medarbetarnivå är det svårare att dra en entydig slutsats. Trots att medarbetarna känner sig delaktiga i arbetsplanens utarbetande, har man låg kunskap om kvalitetsmål, rent konkret. Här är styrdokumentet och dess mål sekundära, det primära är det dagliga arbetet, och här finns ingen tid för återkoppling av mål. Positiva effekter på genomslaget syns när målet upprepas ofta, som t.ex. budget i balans och bra bemötande, samt när belöningar är tydligt kopplade till målet. Vill man att hela styrdokumentet ska få lika genomslag, gäller det att ha en balans där samtliga mål upprepas och belönas lika. Är målen då många, och medarbetarna inte har någon tid för att återkoppla till de konkreta målen, minskar möjligheten för genomslag. Positiva effekter för genomslaget tycks också upplevelsen av att vara en del i en framgångsrik verksamhet ha. Finns möjligheten att visa att verksamheten uppnår högt satta mål eller liknande,

samtidigt som medarbetarna kan känna sig delaktiga i och uppmärksammade av detta, ökar möjligheten för genomslag. Allra viktigast för genomslaget verkar dock ett nära och personligt ledarskap vara. Genomgående verkar det som kommuniceras ut tydligt, personligt och konsekvent genom organisationen ha fått störst genomslag.

Slutligen uppstår frågan om kunskap om mål hos medarbetare är viktiga, så länge man kan upprätthålla gemensamma värderingar. Om de uppsatta målen går att mäta och förstå för beslutsfattare högre upp i hierarkin, och det finns kanaler nedåt i organisationen för att åtgärda avvikelser och iscensätta förändringar, är det möjligt att nå uppsatta mål utan att styrdokumentet haft fullt genomslag.

### **6.3 Kritiska reflektioner**

För att kunna beakta så många synvinklar på verksamhetsstyrning som möjligt, har vi valt en bred teoretisk ingång. Det är ett medvetet val och ett försök att göra detta komplexa ämne rättvisa. Detta har gjort att vi varit tvungna att lägga lite mer tyngd på vissa teoretiska delar, vilket gör att andra delar kanske inte får tillräcklig plats i våra diskussioner. Trots detta har arbetet blivit ganska omfattande men vi har upplevt det nödvändigt för att ge en tillräckligt rättvisande bild av problemställningen. Vi skulle möjligen kunna ha begränsat oss till ett mindre antal teorier men då hade vi fått ge avkall på resultatet av studien.

Den andra kritiska reflektionen gäller våra intervjufrågor och det praktiska genomförandet av intervjuerna. Frågorna är väl knutna till vårt teoretiska material och har givit oss goda empiriska grunder för analys och slutsatser. Ändå ser vi ganska tydligt i efterhand att skarpare formuleringar av frågorna och en mer genomtänkt strategi under intervjuerna hade givit oss större möjlighet framför allt till jämförelse mellan olika nivåer. Med den intervjuguide och den strategi vi anammat har intervjuerna blivit långa och förhållandevis ineffektiva, samt krävt ett förhållandevis stort mått av tolkning vid analysarbetet.

### **6.4 Förslag till fortsatt forskning**

Under tiden som vi har arbetat med studien och speciellt när vi började sammanställa resultatet inser vi den betydelse de personliga egenskaperna har för genomslagskraften för olika styrdokument. Vi tror att en ledares eller chefs kompetens eller förmåga att i dialog med medarbetare förmedla visioner, kort- och långsiktiga mål och skapa en gemensam värdegrund för hur arbetet ska utföras kan vara avgörande. En person med egen inre drivkraft och engagemang för de uppsatta målen. Då vi kan se denna starka koppling mellan personlig kommunikation och styrningens genomslagskraft tycker vi detta skulle vara ett område att forska vidare på.

Ett annat område för vidare forskning inom ekonomisk verksamhetsstyrning kan vara den internprissättning som tillämpas för olika behovsnivåer vid biståndsbedömning. Prissättningen är av avgörande betydelse för att kunna mäta det ekonomiska resultatet och är viktig för att resurserna ska fördelas efter verkligt behov. Internpriserna har en central roll vid uppbyggande och drift av en beställare- och utförandeorganisation, varför vi ser detta som ett eget forskningsområde.

## 7. Källförteckning

- Almqvist, R. (2006). *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber, Malmö.
- Andersson, S. (1979). *Positivism kontra hermeneutik*. Bokförlaget Korpen, Göteborg.
- Anjou, L. (2008). *Politisk styrning av kommunal tjänsteproduktion i egen regi: en flerfallstudie av sjukvård och äldreomsorg*. Diss. Handelshögskolan i Göteborgs universitet, Göteborg.
- Anthony, Robert N. & Govindarajan, V. (2007). *Management control system*. 12 uppl. McGraw Hill, New York.
- Bolman, L & Deal, T. (2003). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Studentlitteratur, Lund.
- Bonner, S. E. & Sprinkle, G. B. (2002). The effects of monetary incentives and task performance: theories, evidence and a framework for research. *Accounting Organizations and Society*, 27, s. 303-345.
- Bryman, A. (2001). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber AB, Malmö.
- Bryman, A. & Bell, E. (2005). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Liber AB, Malmö.
- Catusus, B., Erson, S., Gröjer, J-E. & Wallentin, F-Y. (2007). What gets measured gets...: on indicating, mobilizing and acting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20, s. 505-521.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, s. 147-160.
- Green, S. & Welsh, M. (1988). Cybernetics and dependence: reframing the control concept. *Academy of Management Review*, 13 (2) s. 287-301.
- Hatch, M J. (2002). *Organisationsteori, Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Studentlitteratur.
- Hatch, M J & Cunliffe, A. (2006). *Organisation Theory*. 2 uppl., Oxford University Press, New York.
- Johanson, U. & Skoog, M. (2007). *Verksamhetsstyrning – för utveckling, förbättring och förändring*. Liber AB, Malmö.
- Lindmark, A. & Önnevik, T., (2005). *Human Resource Management – Organisationens hjärta*. Studentlitteratur, Lund.
- Lindvall, J. (2001). *Verksamhetsstyrning – från traditionell verksamhetsstyrning till modern verksamhetsstyrning*. Studentlitteratur, Lund.

Liukkonen, P. (2000). *Verksamhetsuppföljning – med inriktning på personalen, ekonomin och organisationen*. Oskar Förlag.

Malmi, T. & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package: opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19, s. 287-300.

Merrriam, Sharan B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetodik*. Studentlitteratur, Lund.

Nerep, E. & Warnling-Nerep, W. (2006). *Marknad & Myndighet*. Norstedts Juridik AB, Stockholm.

Ohlson, J. (red.) (2004). *Arbetslag och lärande – Lärares organiserande av samarbete i organisationspedagogisk belysning*. Studentlitteratur, Lund.

Paulsson-Frenckner (1989). *Värde för pengarna - om controllerarbete och ekonomisk styrning i kommunal verksamhet*. SNS Förlag, Stockholm.

Searfoss, G. D. (1976). Some behavioral aspects of budgeting for control: an empirical study, *Accounting, Organizations and Society*, vol 1 nr 4, s. 375-385.

Trost, J. (2005). *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur, Malmö.

Dokument:

Intern kontrollplan för socialnämnden 2009 (internt), Nynäshamns kommun

Kommundatabas.se. Tillgänglig: <<http://www.kommundatabas.se>> (2009-03-05)

Kravmärkt yrkesroll. Tillgänglig: <<http://www.kravmarktyrkesroll.se>> (2009-04-10)

Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten (2007)

Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting. Tillgänglig:

< <http://www.socialstyrelsen.se/Publicerat/2007/9540/2007-131-24.htm>> (2009-03-10)

Mål och budget 2009 (internt), Nynäshamns kommun.

Rosengårdens arbetsplan för 2009 (internt), Nynäshamns kommun.

Socialnämndens delegationsordning (internt), Nynäshamns kommun.

Socialnämndens verksamhetsplan 2009 inklusive internbudget (internt), Nynäshamns kommun.

Sveriges Kommuner och landsting. Tillgänglig: <<http://www.skl.se>> (2009-04-10).

# Bilaga 1 – Intervjuguide

## Bakgrund

- Ålder?
- Hur länge har du jobbat i kommunen?
- Har du haft samma befattning eller tjänst hela tiden?
- Bor du i Nynäshamn kommun?
- Vilken utbildning har du?

## Cybernetisk styrning

- Vilka typer av styrning finns det? (mål, budget, verksamhetsplan, arbetsplan, kvalitetstal och nyckeltal)
- Vem bestämmer hur verksamheten ska styras?
- Har du möjlighet att påverka hur verksamheten styrs?
- Hur följs ditt ansvarsområde upp?
- Finns det uppsatta mål för verksamheten? Har du möjlighet att påverka målen?
- Hur ser du på dessa mål?
- Är målen möjliga att uppnå?
- Vilka mål tycker du skulle vara relevant för att följa upp verksamheten?
- Hur ofta diskuteras mål?
- Hur ofta diskuteras uppföljning av målen?
- Hur återrapporteras måluppfyllelse?

## Planering

- Vet du vilka långsiktiga mål som finns i den strategiska planen (MoB)?
- Vet du vem eller vilka som bestämmer de långsiktiga målen? Vet du hur de bestäms?
- Tycker du att kommunens långsiktiga mål är bra för ditt arbetsområde? Om du fick bestämma skulle du välja andra långsiktiga mål?
- Finns det något forum eller arena där du kan delta och påverka de långsiktiga målen eller föra fram synpunkter, idéer och komma med förslag?

## Administrativ styrning

- Hur gick det till när den nya styrmodellen (den resultatbaserade) skulle tas i bruk? socialnämnden/socialförvaltningen/enheter/medarbetare
- Har du fått utbildning i den nya styrmodellen? Är den bra?
- Hur fick du vetskap om den nya styrmodellen?
- På vilket eller vilka sätt får du aktuell information? Fungerar det bra? Skulle du vilja få information på annat sätt?
- På vilket eller vilka sätt lämnar du aktuell information? Hur fungerar det? Skulle du vilja lämna information på annat sätt?
- Vad innebär det för dig att känna sig delaktig och att vara välinformerad?

## Belöning

- Vad har ni för belöningssystem och hur fungerar det?

- Har ni lönesamtal? Hur ser de ut? Finns det en mall?
- Genomförs det medarbetarsamtal/utvecklingssamtal?
- Finns det utvecklingsplaner för alla/dig? Finns det tid att genomföra planerna? Hur kopplas måluppfyllelse till planerna?
- Hur ser du på den återkoppling du får på hur du genomfört arbetet?
- Hur förhåller sig återkopplingen på arbetsinsatsen till måluppfyllelse?
- Hur ger du återkoppling på dina underordnades arbetsinsats? Hur förhåller sig den återkopplingen till måluppfyllelse?

## **Kultur**

- Vad i måldokument/verksamhetsplan/arbetsplan tycker du är viktigast?
- Vad kommuniceras ut som viktigast, och hur görs det?
- Enligt vilka kriterier anställs personal? Följdfråga här kan vara hur det ser ut på olika nivåer och enheter.
- Vad är viktigt vid inskolning av ny personal?
- Hur ser du på möjligheten att åtgärda avvikelser som upptäcks i måluppföljning av verksamheten?
- Hur hanteras målavvikelser i verksamheten?
- Finns det förståelse för den verksamhet du är verksam i från den övriga organisationen?
- Känner du att du har möjlighet att göra ett kvalitativt jobb?



## Bilaga 2 – Presentation av respondenterna

Förutom studier av de olika styrdokumenterna, har vi intervjuat minst en person på varje organisatorisk nivå. Detta för att få en uppfattning om vilket genomslag ett styrdokument kan få. Följande respondenter har intervjuats.

Kommunfullmäktige:

**Ilija** är kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande sedan fem år tillbaka och därmed en nyckelperson för kommunfullmäktiges arbete. Han är nationalekonom och doktor i socialt arbete.

Socialnämnden:

**Liselott** är socialnämndens ordförande sedan 2005. Liselotte är samhällsplanerare och har arbetat som politisk handläggare i Sveriges riksdag, tidigare har hon arbetat med utbyte mellan Sverige, Baltikum och Ryssland.

Förvaltningsledning:

**Kerstin** är socialförvaltningschef. Hon är utbildad socionom och har arbetat med förvaltningsledning i kommunal sektor i princip hela sitt yrkesverksamma liv.

**Siv** är administrativ chef på socialförvaltningen och rapporterar till Kerstin. Hon är utbildad civilekonom och har arbetat i kommunen sedan 1992. Siv har arbetat med förvaltningsekonomi sedan dess.

**Else-Maj**, är personaladministratör på socialförvaltningen och har arbetat länge i kommunen bland annat som konsumentvägledare. Hon är utbildad inom HR och personaladministration.

Verksamhetschef:

**Inger**, chef för beställarenheten som rapporterar direkt till Kerstin. Hon är högskoleutbildad inom social omsorg. Har arbetat länge med äldre- och handikappomsorgsfrågor.

Enhetschef:

**Maria**, chef för äldreboendet Rosengården. Maria rapporterar direkt till Kerstin, då det inte finns någon verksamhetschef för äldreomsorgen. Det finns funderingar på att behålla denna organisation då man tycker att det fungerar bra utan verksamhetschefsnivån emellan. Maria är socionom och har tidigare jobbat som undersköterska.

Medarbetare:

**Helen**, är undersköterska och arbetar 70 procent som vårdare och 30 procent som gruppchef på en avdelning på Rosengården. Gruppchef är en chefsnivå som förekommer på Rosengården sedan förra våren.

**Marina**, är en av fem biståndsbedömare som rapporterar till Inger. Hon är utbildad socionom och har arbetat på denna tjänst i två år.

**Karin**, arbetar som omvårdnadspersonal på en avdelning på Rosengården. Hon har arbetat här sedan 1992.

## Bilaga 3 – Presentation av dokument

### Presentation av de styrande dokumenten

Vårt urval grundar sig på de olika organisatoriska nivåer som finns i Nynäshamns kommun. Kommunfullmäktige tar fram och beslutar om mål och budget. Detta är kommunens huvudsakliga styrdokument. Socialnämnden bryter ner mål och budget i en verksamhetsplan. Här återfinns det som är relevant för socialnämndens verksamheter från mål och budget, men man tar också fram egna direktiv, kännetecken och mål. Verksamhetsplanen är alltså socialnämndens huvudsakliga styrdokument. Utifrån verksamhetsplanen skapas sedan en arbetsplan för varje verksamhet.

#### *Mål och budget 2009*

Innehåller kommunfullmäktiges framtida visioner, strategisk plan, budget och en ekonomisk plan för tre år framåt i tiden. Framtidsvisionen innehåller bland annat att alla ska ha möjlighet till delaktighet och inflytande, en folkhälsa som låter tala om sig, bra omsorg om äldre, att invånarna står i centrum och att Nynäshamns kommun låter tala om sig genom nationella och internationella kvalitetsutmärkelser.

Det som ska känneteckna och genomsyra den kommunala verksamheten är ”människan före systemet” och ”kvalitet och effektivitet”. Här uttalas att kvalitet uppnås genom att kommunens verksamhet genomsyras av ett förebyggande arbetssätt, systematiskt kvalitetsarbete och ständig utveckling. Effektivitet innebär att kommunen och dess anställda ger bästa möjliga service till lägsta möjliga kostnad. Där anges tre övergripande prioriteringar dessa områden är: en utvecklad infrastruktur, människan för systemet (inkl folkhälsa) och en effektiv kommunal organisation. I den strategiska planen finns också kommungemensamma mål och direktiv för tre år framåt.

Budget för kommande år och den ekonomiska planen för tre år börjar med en beskrivning av planeringsförutsättningar för kommunen gemensamt. Därefter kommer budget och ekonomisk plan med en verksamhetsidé uppdelat på de olika grenar som ligger under kommunstyrelsen och de olika nämnderna. Kommunfullmäktiges budget för socialnämnden är att den ska balansera. De anger verksamhetsidé, resultatmål för fyra år och direktiv. Som exempel på resultatmål för äldreomsorgen kan nämnas att omsorgstagare och anhöriga ska ha ökad möjlighet att påverka äldreomsorgens verksamhet. Bland de direktiv som anges för äldreomsorgen kan nämnas att Rosengården ska fortsätta utvecklas till ett äldrecentrum och att ett mötesforum ska skapas där omsorgstagare och anhöriga har möjlighet att påverka äldreomsorgsverksamhetens innehåll.

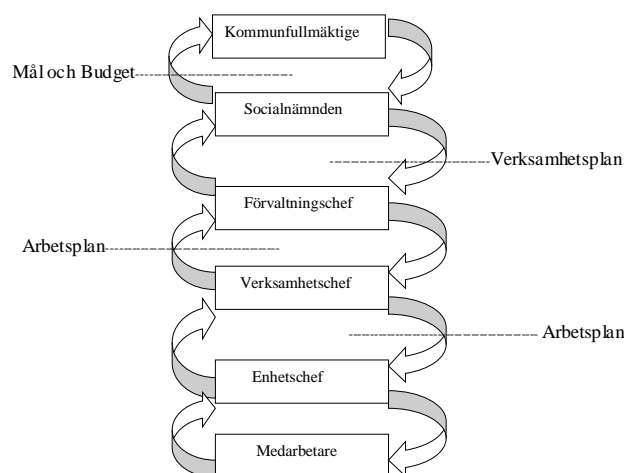


Fig. 1 Socialnämndens uppföljningsprocess (Socialförvaltningens verksamhetsplan för 2009)

## *Socialnämndens verksamhetsplan 2009 inklusive internbudget*

I inledningen beskrivs socialnämndens uppdrag, roller, målstyrning och utgångspunkter för verksamhetsplanen för aktuellt år. Bland uppdragen återfinns äldreomsorgen som ansvarsområde. Under roller och målstyrning sägs det att styrningen av socialnämndens verksamhet utgår från fullmäktiges mål och budget och att nämnden har ansvar för att uppsatta mål och ekonomi i balans nås. Där påpekas också att nämnden har ett uppföljningsansvar. Här beskrivs också att chef ansvarar inför närmast överordnad chef för en avgränsad verksamhet. Ansvar innefattar att antagna mål uppfylls och att verksamheten utförs utifrån givna ekonomiska förutsättningar och riktlinjer. Det är också respektive chef som ansvarar för att korrigerande åtgärder vidtas när enheten visar ett negativt ekonomiskt resultat och att rapportera detta till närmaste chef.

I verksamhetsplanen fastställs vision, kännetecken och verksamhetsidé. De ska tillsammans med målen ange långsiktighet och en gemensam målbild för nämndens arbete. Förändringsåtgärder och styrtal som beslutas i verksamhetsplanen är ettåriga. I verksamhetsplanen ska hänsyn tas till policydokument, planer och program som fastställs av kommunstyrelsen (KS) och kommunfullmäktige (KF). Verksamhetsplanen innehåller både lång- och kortsiktiga mål.

Socialnämnden beskriver förvaltningsorganisationen på följande sätt: Resultatenheten utgör basen i organisationen och är den första nivå där ett ansvar utkrävs enligt förvaltningens styrprocess. Verksamheten finansieras genom intäkter i form av internpriser. Ett exempel på en resultatenhet är äldreboendet Rosengården (inom förvaltningen finns också kostnadsenheter med motsvarande ansvar men där finansiering utgörs av kommunbidrag). Nivån ovanför resultatenhet/kostnadsenheten är verksamhetsområdet. Verksamhetsområdet består av ett antal enheter. Inom förvaltningen finns tre verksamhetsområden, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och funktionshindersområdet. Förvaltningschefen är chef över dessa tre områden samt två kostnadsenheter, beställarenheten och stabsenheten. Förvaltningschefen har via verksamhetsplanen ett åtagande gentemot nämnden som i sin tur har ett åtagande gentemot kommunfullmäktige genom Mål och budget.

Styrprocessen ska fungera på så sätt att mellan nivåerna i organisationen görs åtaganden som formuleras i en strukturerad dialog mellan närmaste överordnad och underordnad nivå i det som kallas arbetsplaner. Nämnden säger att syftet är att göra en gemensam bedömning av läget och att komma överens om ett realistiskt åtagande för det närmaste året samt skapa en gemensam bild av den framtida situationen. Åtagandena måste vara tydliga på alla nivåer i organisationen och bekräftas i olika typer av dokument, fig.1.

När det gäller uppföljning och utvärdering fastställs den utifrån den antagna verksamhetsplanen. Hur uppföljning och utvärdering ska gå till regleras i de skriftliga arbetsplanerna.

I inledningen beskrivs också utgångspunkter för verksamhetsåret avseende resultat, analys och nuläge. De tar upp kommunfullmäktiges inriktning, mål och prioriteringar. En omvärldsanalys inklusive osäkra faktorer görs och de skriver om resursfördelning och investeringar.

Kommunfullmäktiges verksamhetsidé, kännetecken och vision har brutits ned och formulerats av socialnämnden så här.

Verksamhetsidé: socialnämnden ska utifrån behov och lagstiftning erbjuda insatser till Nynäshamns kommuns invånare. Målsättningen med insatserna är att stimulera till ett självständigt, värdigt och tryggt liv.

Kännetecken ska vara: bra bemötande, hög kompetens, samverkan och människan före systemet.

Vision: Nynäshamns kommun tillhandahåller Sveriges bästa socialtjänst genom att sätta människan före systemet.

I verksamhetsplanen går man sedan igenom kommunfullmäktiges mål och översätter de mål som berör socialnämnden. Man börjar med de mål som är kommungemensamma och fortsätter sedan med en uppdelning på olika verksamhetsområden. Man anger kommunfullmäktiges mål och egna mål. Till varje mål anges målindikatorer och styrta. Därefter kommer direktiv enligt kommunfullmäktige och avslutningsvis tas förändringsåtgärder upp. För äldreomsorgens områden finns två stycken mål uppställda som kommer från kommunfullmäktige varav ett har bäring på vårt område.

- Fler omsorgstagare och anhöriga har möjlighet att påverka äldreomsorgsverksamheternas innehåll.

Socialnämnden har fem egna mål och tre av dem rör det fält som vi undersöker, dessa är

- Kommunen erbjuder särskilt boende med rätt inriktning för personer med störst vårdbehov.
- Patientsäkerheten i verksamheterna för särskilt boende i enlighet med ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet ska öka.
- Kunskaperna från FOU-enheten Nestor och annan äldreforskning är vägledande vid utformning av metoder och verksamhets innehåll.

Det finns fem direktiv från kommunfullmäktige tre av dem avser vårt studiefält.

- Rosengården ska fortsätta att utvecklas till ett äldrecentrum i Nynäshamns kommun
- Mötesforum ska skapas där omsorgstagare och anhöriga har möjlighet att påverka äldreomsorgsverksamheternas innehåll.
- Socialnämnden ska utreda behov av och möjligheterna till en helhetslösning gällande trygghetstelefoner för äldre i såväl ordinärt som särskilt boende.

Det finns ett tjugotal förändringsåtgärder för år 2009 angivna och de spänner över olika områden som t.ex. inrätta brukarråd på samtliga särskilda boenden, att all personal inom äldreomsorgens verksamheter ska vara validerade och att utveckla arbetet med individuella vardagsnära aktiviteter för personer som bor i särskilt boende.

## *Rosengårdens arbetsplan 2009*

Arbetsplaner tas fram för de olika verksamheterna och finns på olika nivåer. Där fastställs åtaganden som grundas på en strukturerad dialog mellan närmast överordnad och underordnad nivå. Syftet är att göra en gemensam bedömning av läget och att komma överens om ett realistiskt åtagande för det närmaste året samt skapa en gemensam bild av den framtida situationen.

Den arbetsplan som upprättas mellan socialförvaltningen och Rosengårdens äldreboende innehåller resultat, analys och nulägesbeskrivning för föregående år. Där beskrivs verksamhetsidé, kännetecknen och vision. Den innehåller också prioriterade mål och förändringsåtgärder, budget och uppföljning för innevarande år.

Under resultat, analys och nuläge går man igenom hur organisationen på Rosengården ser ut. Där jämförs prestationsmål, kvalitetsmål, ekonomimål, personalmål för 2008 med resultat inom varje område. Därpå följer en analys av dessa mål och en genomgång av resultat av förändringsåtgärderna under 2008. Detta avslutas med en SWOT-analys.

Verksamhetsidé nedbruten till Rosengårdens verksamhet lyder: Vi erbjuder boende på Rosengården en god omvårdnad utifrån deras specifika behov. Vi har kompetent och engagerad personal som ger ett bra bemötande.

Kännetecknen har man formulerat i ord som:

- Bra bemötande betyder för oss: att du som boende på Rosengården känner att du blir professionellt bemött. Vi strävar efter att varje individ ska bemötas med lyhördhet och respekt. Vi arbetar med glädje och engagemang för att alla ska känna sig välkomna och vi vill gärna ha era synpunkter.
- Hög kompetens betyder för oss: att personalen har kunskaper och färdigheter för att utföra arbetet på ett professionellt sätt. Vi har en vilja att vidareutveckla oss och verksamheten.
- Samverkan betyder för oss: att olika yrkesgrupper på Rosengården samverkar för att erbjuda boende bästa möjliga insatser.
- Människan före systemet betyder för oss: att vi på Rosengården ger bästa möjliga vård och omsorg genom att sätta boendes specifika behov och intressen i centrum.
- Trygghet betyder för oss: att du som boende och anhörig på Rosengården känner förtroende för personalen. Vilken situation som än uppstår finns det alltid personal att tillgå. Vi arbetar med kontaktmannaskap.
- Vår verksamhet ska framförallt kännetecknas av: ett bra bemötande
- Vision: alla känner stolthet och glädje över att bo eller arbeta på Rosengårdens äldreboende. Vi är en välmående och blomstrande arbetsplats och Rosengården ses som ett av Sveriges bästa äldreboenden. Vi är en nytänkande förebild som sätter människan i centrum.

Arbetsplanen innehåll fortsätter med årets prioriterade mål och de förändringsåtgärder som är kopplade till dessa. De är uppdelade i prestationsmål, kvalitetsmål, ekonomimål och personalmål. Efter detta följer en budget med intäkter och kostnader som summerar till noll.

Sist i arbetsplanen kommer uppföljning. Den består av mål som ska följas upp, vilken mätmetod som ska användas, när i tiden uppföljningen ska göras och vem som är ansvarig för uppföljningen.

Samma arbetsplan som upprättats och överenskommit mellan Rosengårdens enhetschef och socialförvaltningens chef används också mellan enhetschefen på Rosengården och medarbetarna dock skriver de inte under något åtagande.

### ***Socialnämndens delegationsordning***

Eftersom socialnämnden inte kan fatta alla beslut på detaljnivå, men ändå är ansvarig för alla de beslut som fattas inom förvaltningen, finns socialnämndens delegationsordning. Delegationsordningen klargör tydligt vem som får fatta interna beslut, samt vem som får fatta myndighetsbeslut enligt lagstiftningen gentemot kommunens innevånare. Samtliga beslut som delegaterna (de som fått rätten att fatta beslut) fattar skall sedan anmälas till socialnämnden.

De huvudområden där socialnämnden delegerar ansvar och beslutanderätt är följande: personalärenden, ekonomisk förvaltning, upphandling, hyresärenden, socialtjänst samt allmänna ärenden. Inom huvudområdet socialtjänst finns underområdena individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt handikappsomsorg. I de fall där myndighetsutövning, t.ex. biståndsbedömning, är delegerat, specificeras också de/det lagrum som är föremål för delegationen. Ett exempel ser ut som följande: Det som delegeras är ”beslut om bistånd i form av hjälp i hemmet”. Det lagrum som ligger till grund för beslut i dessa fall är 4 kap. 1§ Socialtjänstlagen. Delegationen är biståndsbedömaren. Detta innebär alltså att biståndsbedömaren får fatta beslut på basis av nämnda lagrum, utan att först kontakta socialnämnden. Däremot skall nämnden alltid informeras i efterhand.

### ***Intern kontrollplan för socialnämnden 2009***

Enligt reglemente för intern kontroll av ekonomi och verksamhet ska respektive nämnd fastställa en kontrollplan för varje budgetår. Kontrollplanen visar vilka områden och rutiner som ska omfattas av granskningen under en viss period. Valet av granskningsobjekt ska motiveras utifrån en bedömning av väsentlighet och risk. Det innebär att områden där sannolikheten att fel uppstår och där eventuella fel får allvarliga konsekvenser ska prioriteras.

Resultat av uppföljning enligt kontrollplanen ska årligen redovisas till nämnd i samband med bokslut. Den kontrollansvarige ska, snarast efter sammanställning redovisa uppföljning av intern kontrollplan till socialnämnden. Allvarliga brott eller brister som upptäcks i samband med granskning ska rapporteras omedelbart.

Därefter följer instruktioner för hur man ska göra väsentlighets- och riskbedömning. Konsekvens bedöms med en fyragradig skala från 1= försumbar till 4= allvarlig likaså görs en uppskattning av hur sannolikt det är att händelsen inträffar där den fyragradiga skalan går från 1=osannolikt till 4=sannolik. Sedan poängsätter man händelsen det lägsta värde blir då ett och det högsta 16. De områden eller aktiviteter som får sexton poäng finns en sannolikhet att den inträffar och att den då får allvarlig konsekvens.

I den interna kontrollplanen för år 2009 anges de av Socialförvaltningen övergripande rutiner först. Efter de övergripande följer de rutiner som avser äldreomsorgen. I planen beskrivs först rutinen, kontrollmomentet, kontrollansvarig, metod, frekvens, rapport till och risk. Ett exempel från äldreomsorgens område är rutinen: social dokumentation, riktlinjer för social dokumentation, kontrollmoment är att riktlinjer efterlevs, den kontrollansvarige är dokumentationsombud, metod är kollegial granskning, det ska göras halvårsvis, rapporteras till VOCH/BECH (verksamhetsområdeschef/beställarchef) och risken bedöms uppgå till 16.

## Övriga dokument

### *Kravmärkt yrkesroll*

Projektet kravmärkt yrkesroll har varit ett samarbetsprojekt mellan sex kommuner i Stockholms län. Från och med årsskiftet 2008/2009 är projektet avslutat och har utmynnat i ett stadigvarande center för kompetens- och yrkesutveckling inom äldreomsorgen. Projektets, och numera centrets syfte, är att göra omsorgsycket attraktivt, tydligt och professionellt. Detta görs med en metod som vilar på tre ben: kreativa läromöten, validering och ledarutveckling.

De kreativa läromötena går ut på att äldreomsorgspersonal träffas i samtalsgrupper som leds av en utbildad samtalsledare och diskuterar sin yrkesroll, vad som är viktigt i arbetet med äldre, varför man är där m.m. Här förbereds och diskuteras också nästa steg, nämligen valideringen.

Valideringen har sin grund i att den ska undersöka och säkerställa att personalen har den bredd och det djup i sin kompetens som krävs för att möta de behov som finns. Valideringen utgår alltså från de äldres behov. Metodiken bygger på tre moment: valideringssamtal i grupp, skrivuppgift samt muntlig och praktisk valideringsuppgift. Under dessa uppgifter skall speciella yrkesbedömare inventera, erkänna och bekräfta den kompetens de anställda har. Det görs utifrån sex yrkeskrav och ca 200 kriterier. Yrkesbedömaren bedömer helheten och kommer med ett utlåtande som bygger på en bedömning i tre nivåer: kan, kan med komplettering, kan inte. De sex yrkeskraven som bedöms är: kontakt och samspel, aktivitets- och relationsskapande, servicegivande, hälsobefrämjande, planering och administration, deltagande i utvecklingen av arbetsplatsen.

Det tredje benet i kravmärkt yrkesroll är ledarutvecklingen. Ledarutvecklingen syftar till att stödja ledare inom äldreomsorgen att klara sin uppgift att balansera kraven från organisationens ledning, med att se till medarbetares och brukares bästa. Här utgår man också från yrkeskrav och kriterier, för att förankra behovet av kompetensutveckling. Man har också tagit fram det skriftliga materialet "ledarens verktygslåda", som bl.a. innehåller information om aktiviteterna inom kravmärkt yrkesroll, metoder för användning vid rekrytering och medarbetarsamtal m.m.

### *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten*

Under 2006 inledde Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting ett arbete för att ta fram kvalitetsindikatorer för socialtjänsten. En första uppgift inom ramen för det här arbetet var att ta fram en modell för arbetet med kvalitetsindikatorer. Modellen beskrivs i detta dokument från Socialstyrelsen. Syftet är att ta fram indikatorer som på ett bra sätt kan beskriva och mäta begreppet "god kvalitet". Rapporten definierar kvalitetsindikatorerna på följande sätt:



”En kvalitetsindikator visar på kvaliteten i en social tjänst och är avsedd att användas i arbetet med att förbättra verksamheten inom socialtjänsten. Indikatorn ska också användas för att mäta och följa upp kvaliteten i syfte att tydliggöra kvaliteten för olika intressenter.”

Indikatorerna ska alltså relatera till god kvalitet. I rapporten sägs vidare:

”God kvalitet i socialtjänstens verksamhet kan beskrivas i termer av att tjänsterna svarar mot de mål (lagar, förordningar, föreskrifter) som beslutats samt att de:

- bygger på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet
- utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglade av kontinuitet
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda
- är tillgängliga
- är trygga och säkra och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen.”

Eftersom kvalitetsbegreppet är komplext, och betyder olika saker för olika intressenter, ska strävan vara att ta fram balanserade mått. Detta skall tillgodose olika intressenters perspektiv och behov av information. Det finns flera sätt att ta fram dessa balanserade mått, varav ett är genom konsensusförfarande, dvs. att alla inblandade intressenter tillsammans kommer fram till ett relevant mått på vad som är kvalitet i det specifika fallet. Rapporten har tagit fram en grundläggande modell i tio steg för hur man kan ta fram kvalitetsindikatorer. Den ser ut som följer:

- Steg 1: Specifikation av den verksamhet kvalitetsindikatorerna ska belysa
- Steg 2: Intressentanalys
- Steg 3: Kartläggning av underlag för den valda verksamheten
- Steg 4: Bedömning av vilka som är de viktiga dimensionerna för att kunna mäta vad som är god kvalitet i den valda verksamheten
- Steg 5: Val av arbetsmetod
- Steg 6: Arbete för att ta fram en uppsättning indikatorer
- Steg 7: Test av indikatorerna
- Steg 8: Remissförfarande
- Steg 9: Beslut
- Steg 10: Implementering